

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Instituto de Educação



A reestruturação do ensino superior em Portugal no âmbito do Processo de Bolonha
(1999-2010): os mediadores, os fóruns e a edição de um referencial para o ensino
superior

Albertina Pereira Cavaco da Palma

Orientador: Prof. Doutor Luís Miguel de Figueiredo Silva de Carvalho

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Educação
(Administração e Política Educacional)

2019

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Instituto de Educação



A reestruturação do ensino superior em Portugal no âmbito do Processo de Bolonha (1999-2010): os mediadores, os fóruns e a edição de um referencial para o ensino superior

Albertina Pereira Cavaco da Palma

Orientador: Prof. Doutor Luís Miguel de Figueiredo Silva de Carvalho

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Educação (Administração e Política Educacional)

Júri:

Presidente: Doutor Domingos Manuel Barros Fernandes, Professor Catedrático e membro do Conselho Científico do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa
Vogais:

- Doutora Ana Maria Magalhães Teixeira de Seixas, Professora Auxiliar da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra;
- Doutora Maria de Fátima Magalhães Antunes Gonçalves Teixeira, Professora Associada do Instituto de Educação da Universidade do Minho;
- Doutor Luís Miguel de Figueiredo Silva de Carvalho, Professor Catedrático do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, orientador;
- Doutora Mariana Gaio Alves, Professora Auxiliar com Agregação do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa;
- Doutora Maria Luísa Machado Cerdeira, Professora Auxiliar do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Agradecimentos

Começo por mencionar, com sincero agradecimento, a colaboração de várias pessoas e organizações que forneceram informações e textos imprescindíveis para o desenrolar da investigação que deu corpo à tese: Cristina Rocha, CCISP; Pedro Barrias, CRUP; Manuel Miguéns, CNE; Pedro Lourtie; Adriano Pimpão; José Lopes da Silva.

A realização desta tese corresponde a um grande momento de aprendizagem que me proporcionou a oportunidade de refletir, conceptualizar e compreender uma prática profissional de muitos anos que originara perguntas, perplexidades, curiosidades e desafios. Neste sentido, o meu obrigada a todos os que me acompanharam ao longo do meu percurso profissional, com destaque para a última equipa com quem trabalhei, o Armando Pires, a Luísa Gago da Silva, o João Vinagre, o Pedro Dominginhos e o Ramos Pires, pelo companheirismo, o trabalho de equipa e a amizade onde repousa grande parte da segurança afetiva que sustentou o enorme trabalho da tese. Agradeço o incentivo e a criação de condições profissionais para a frequência do curso de formação avançada do IE/UL por parte do então Presidente do Instituto Politécnico de Setúbal, Armando Pires. Agradeço igualmente ao grupo de professores e de colegas do curso que, de várias formas, me inspiraram e apoiaram. Um obrigada muito especial à Ana e à Elvira, grandes companheiras ao longo da jornada.

Acima de tudo, agradeço ao Professor Doutor Luís Miguel Carvalho, orientador da tese, por me ter desafiado a enveredar por caminhos desconhecidos e a escolher o mais difícil e pela sua exigência intelectual que só teve paralelo na compreensão e respeito que demonstrou pelo meu ritmo de trabalho. Obrigada também pelo entusiasmo pelo tema da tese desde a primeira hora, pelas discussões estimulantes e profícuas e pela generosidade, disponibilidade permanente, apoio e ajuda em grandes e pequenas coisas.

Obrigada aos meus amigos e amigas, por estarem lá. Aos meus pais, que me puseram a estudar e infelizmente não puderam assistir à obtenção deste último diploma, pela visão, rara no seu tempo, de que uma mulher precisa de ter instrução e de trabalhar para ser autónoma. Ao João, por pequenas coisas que fizeram diferença. À minha

filha, Ana Catarina, por, sendo tão desformatada, ter formatado e revisto o texto em tempo record, e por ser minha Amiga em todos os tempos, temporais e circunstâncias da vida.

Resumo

A tese tem como tema a concretização do Processo de Bolonha em Portugal e a reforma do ensino superior português na primeira década do século XXI que a mesma desencadeou e possibilitou. As balizas temporais são a assinatura da Declaração de Bolonha, em 1999, e a proclamação do Espaço Europeu do Ensino Superior, em 2010.

No plano teórico, o estudo inscreve-se na perspetiva de análise da ação pública, mobilizando em particular os conceitos de *governança multinível e multirregulação*, as noções de *referencial* e *fórum* e ainda o conceito de *edição*. Foi conduzido um estudo descritivo e interpretativo, predominantemente qualitativo, que teve como propósito desenvolver compreensão sobre os processos políticos e comunicacionais envolvidos na concretização do Processo de Bolonha em Portugal, focando a atenção nos atores, nos contextos e *fóruns* onde participaram e nos seus referenciais cognitivos e normativos. As questões de investigação foram organizadas em torno de três eixos de análise: *o Processo de Bolonha enquanto ação pública; os atores: mediadores e fóruns; a edição do referencial do Processo de Bolonha em Portugal*. O trabalho empírico, de base documental, permitiu, num primeiro momento, fazer a genealogia e análise do Processo de Bolonha na Europa e em Portugal, entre 1999 e 2010, e, ainda, identificar e caracterizar os *mediadores* e os *fóruns* nacionais do Processo de Bolonha. Num segundo momento, a análise de conteúdo dos documentos da autoria dos *mediadores* portugueses, usando um método misto dedutivo-indutivo, revelou os referenciais destes atores e a forma como os mesmos *editaram* o referencial europeu do Processo de Bolonha.

Os resultados revelaram, como sinal de eficácia, a governança multinível do Processo de Bolonha, em que os instrumentos supranacionais *soft* se complementaram com o modelo de governo hierárquico predominante no sistema de ensino superior português. Sugerem ainda que, no período em análise, os *mediadores* portugueses constituíram um grupo reduzido de *experts* que circulou entre *fóruns* nacionais e supranacionais e, através da análise de documentos, interpretou e recontextualizou o *referencial* europeu do Processo de Bolonha, *editando-o* em torno do “paradigma” da Aprendizagem ao Longo da Vida. Este *referencial* português foi posto a circular

através de documentos de opinião e está subjacente à legislação que enquadra o Processo de Bolonha em Portugal.

Palavras-chave: Processo de Bolonha; ensino superior; mediadores; *governança; referencial; edição; política educativa*

Abstract

The thesis addresses the implementation of the Bologna Process in Portugal and the ensuing reform of the Portuguese higher education system that the Bologna Process made possible, in the first decade of the twenty-first century. Temporal beacons are the signing of the Bologna Declaration in 1999 and the proclamation of the European Higher Education Area in 2010.

As for theory, the study adopts the analytical perspective of *public action* and particularly mobilizes the concepts of *multilevel governance*, *multiregulation*, the notions of *referential* and *forum*, as well as the concept of *edition*. An interpretative descriptive study was conducted, essentially qualitative, which aimed to develop insight into the political and communication processes involved in the implementation of the Bologna Process, with a focus on actors, their contexts of action, and their cognitive and normative frameworks (*referential*). The research questions were organized into three analytical axes: the Bologna Process as *public action*; the actors: *mediators* and *forums*; the *edition* of the *referential* of the Bologna Process in Portugal. Research data were collected from documents. On a first phase, the documents helped organize the mapping of the Bologna Process in Europe and in Portugal, and also identify and describe the national *mediators* and *forums*. On a second phase, content analysis of the documents authored by the Portuguese *mediators* was conducted. By using a mixed deductive and inductive method, the analysis unveiled the *referential* of the authors and the way they *edited* the European *referential* of the Bologna Process.

Research results pointed to multilevel Bologna Process governance as an effective method, in which supranational *soft* instruments were complemented with the dominant hierarchical model in Portuguese higher education system. Results also suggest that, in the researched period of time, the Portuguese *mediators* constituted a reduced group of *experts* who circulated across national and supranational *forums*. In the process, by analysing documents, they interpreted and recontextualized the European Bologna Process *referential* and *edited* it around the *Lifelong Learning* “paradigm”. This Portuguese *referential* circulated through opinion documents and lies behind the legislation that frames the Bologna Process in Portugal.

Key words: Bologna Process; higher education; mediators; *governance*; *referential*; *edition*; *educational policy*

ÍNDICE GERAL

VOLUME I

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	iii
Abstract.....	v
Índice Geral.....	vii
Índice de Tabelas.....	ix
Índice de Quadros.....	x
Índice de Figuras.....	xi
Abreviaturas, Siglas e Acrónimos.....	xii

INTRODUÇÃO.....1

CAPÍTULO UM: QUADRO GERAL DA TESE..... 7

1. O tema.....	8
2. Razões para a escolha do tema e da abordagem ao tema.....	12
3. Revisão da literatura.....	18
3.1. Problemáticas emergentes.....	20
3.2. Literatura sobre a concretização do PB em Portugal.....	25
3.3. Súmula das questões em análise.....	29
3.4. Contribuição do presente estudo.....	31
4. Conceitos centrais da investigação.....	32
4.1. <i>Governança e regulação</i>	32
4.2. <i>Edição</i>	37
4.3. <i>Referencial e fórum</i>	41
5. Hipóteses e propósito do estudo.....	49
6. Modelo de análise.....	52
6.1. Objetivos do estudo.....	52
6.2. Estratégia de investigação.....	54
6.3. Delimitação da unidade de análise.....	56
6.4. Fases, métodos e procedimentos.....	56

6.4.1. Primeira fase: Análise do desenvolvimento do PB na Europa e em Portugal.....	57
6.4.2. Segunda fase: A <i>edição</i> do <i>referencial</i>	64
7. Síntese do capítulo.....	69

CAPÍTULO DOIS: O PB ENQUANTO AÇÃO PÚBLICA..... 73

1. Processos para a europeização da educação e do ensino superior.....	73
1.1. A visão <i>top-down</i> : as políticas europeias.....	75
1.2. A visão <i>bottom-up</i> : as iniciativas das universidades.....	85
2. Desenvolvimentos do PB até 2010.....	89
2.1. Breve apresentação do PB.....	89
2.2. Mapeamento de ações, atores e processos.....	93
2.3. O BFUG como <i>fórum</i> do novo <i>referencial</i> do ensino superior.....	102
3. Processos de <i>edição</i> do PB em Portugal.....	107
3.1. O contexto socio educativo na transição do século.....	107
3.2. Desenvolvimentos do PB em Portugal na década 2000-2010: atores e ações.....	111
3.2.1. Primeira fase – processos para a <i>edição</i> do PB.....	114
3.2.2. Segunda Fase – estabilização da <i>edição</i> do PB em Portugal...	118
3.3. Mecanismos de Governação.....	125
4. Síntese do capítulo.....	130

CAPÍTULO TRÊS: ATORES: MEDIADORES E FÓRUNS..... 135

1. Atores.....	135
1.1. Os atores individuais: atores <i>mediadores</i>	136
1.2. Os atores coletivos: <i>fóruns</i> nacionais do PB.....	143
2. O papel mediador dos documentos.....	149
2.1. Os atores e as autorias dos documentos	149
2.2. Os documentos como mediação.....	155
3. Síntese do capítulo.....	160

CAPÍTULO QUATRO: A EDIÇÃO DO REFERENCIAL (RGS) 163

1. Referencial.....	164
1.1. Valores.....	164

1.2. Normas ou visão da sociedade.....	184
1.3. Algoritmos.....	200
1.4. Papel e contributo do ensino superior.....	217
2. Interpretações do PB.....	222
2.1. Linhas de ação.....	222
2.2. Dinâmica.....	230
3. Concretização do PB em Portugal.....	248
3.1. Condicionantes	248
3.2. Objetivos da reforma do ensino superior.....	261
3.3. Mudanças propostas.....	267
4. Síntese do capítulo.....	283
DISCUSSÃO FINAL E CONCLUSÕES.....	291
Referências.....	305
Fontes.....	330

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: O PB em interação – Principais ações e documentos dos atores.....	103
Tabela 2: Composição dos órgãos de soberania em Portugal entre 1999-2009.....	110
Tabela 3: Responsáveis de órgãos e comissões (Portugal 1999-2009).....	113
Tabela 4: Cronologia do PB em Portugal (1999-2005).....	115
Tabela 5: Cronologia do PB em Portugal (2005-2011).....	120
Tabela 6: Características biográficas comuns dos atores principais.....	137
Tabela 7: Cargos políticos e académicos dos atores principais (carreira completa)..	139
Tabela 8: Cargos políticos e académicos dos atores principais (1999-2010).....	141
Tabela 9: Participação direta de atores na Declaração de Bolonha.....	142
Tabela 10: Tipos de texto dos atores coletivos.....	149
Tabela 11: Participação de atores individuais em documentos de autores coletivos. Os documentos estão alinhados por ordem cronológica.....	150
Tabela 12: Número e percentagens (arredondadas às décimas) dos textos em função dos contextos.....	154
Tabela 13: Liberdade e autonomia institucional.....	171
Tabela 14: O ensino superior como bem público e como responsabilidade pública.	175

Tabela 15: O ensino superior como bem universal.....	177
Tabela 16: Aprendizagem ao Longo da Vida.....	184
Tabela 17: Uma economia competitiva, baseada no conhecimento, com coesão social.....	194
Tabela 18: IES autónomas e responsáveis perante a sociedade.....	200
Tabela 19: Algoritmo 1: Educação e formação ao longo da vida.....	205
Tabela 20: Algoritmo 2: Ensino superior-investigação-inovação.....	210
Tabela 21: Algoritmo 3: O EEES.....	216
Tabela 22: Promotor de formação abrangente.....	220
Tabela 23: Motor de desenvolvimento da sociedade.....	222
Tabela 24: Adoção de procedimentos e instrumentos comuns ao EEES.....	226
Tabela 25: Alteração do “paradigma” educacional.....	230
Tabela 26: Natureza e significado do PB.....	235
Tabela 27: O papel dos atores ao longo do processo.....	240
Tabela 28: Governação e coordenação.....	245
Tabela 29: Desafios.....	247
Tabela 30: O PB como oportunidade.....	253
Tabela 31: O PB como imperativo nacional: o PB como “prova” da nossa “europeicidade”.....	257
Tabela 32: Subcategoria: Problemas estruturais do sistema.....	261
Tabela 33: Subcategoria: Concretizar o PB e o EEES.....	264
Tabela 34: Subcategoria: Qualificar os Portugueses.....	267
Tabela 35: Mudanças estruturais requeridas pela implementação do PB.....	276
Tabela 36: Mudanças orientadas para a abordagem de questões específicas.....	283

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Referencial	284
Quadro 2: Interpretações do PB.....	288
Quadro 3: Concretização do PB em Portugal.....	289

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Expansões do PB, 1998-2009.....	97
Figura 2: Participação dos atores individuais em documentos de atores coletivos...	152
Figura 3: Percentagem de documentos oficiais vs documentos públicos, tendo em conta os contextos em que foram publicados.....	154

ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

A3ES – Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
ADISPOR - Associação dos Institutos Superiores Politécnicos Portugueses
APESP – Associação Portuguesa de Ensino Superior Privado
AR – Assembleia da República
BFUG – Bologna Follow-Up Group
CAPB – Comissão de Acompanhamento do Processo de Bolonha
CE – Comissão Europeia
CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training
CEE – Comunidade Económica Europeia
CNAVES – Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior
CNE – Conselho Nacional de Educação
CoE – Conselho da Europa
CCISP – Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
CET – Cursos de Especialização Tecnológica
CRE - Association of European Universities
CRUE - Confederation of European Union Rectors' Conferences.
CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
DGES – Direção Geral do Ensino Superior
EEES – Espaço Europeu do Ensino Superior
ECTS – European Credit Transfer and Accumulation System
EQAR - European Quality Assurance Register
E4 – EUA, EURASHE, ESU, ENQA
EI – Educação Internacional
ENIC – European Network of Information Centres
ENQA - European Network for Quality Assurance
ERA – European Research Area
ESG – Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area
ERC – European Research Council
ESIB/ESU - National Unions of Students in Europe/European Students' Union
ESP – Ensino Superior Português
EUA - European University Association

EURASHE – European Association of Institutions in Higher Education
 EURYDICE – Network on Education Systems and Policies in Europe
 FAIRE – Fórum Académico/Federação Académica para a Informação e Representação Externa
 FHEQ – Framework of Higher Education Qualifications
 FUP – Fundação das Universidades Portuguesas
 GAERI - Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério da Educação
 GNPB – Grupo Nacional de Peritos de Bolonha
 IES – Instituições de Ensino Superior
 IET - Instituto Europeu da Inovação e da Tecnologia
 MAC – Método Aberto de Coordenação
 MCIES – Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior
 MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
 NARIC – National Academic Recognition and Information Centres
 OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
 QECR – Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas
 QF-EHEA – Qualifications Framework – European Higher Education Area
 QQ-EEES (Quadro de Qualificações do Espaço Europeu do Ensino Superior
 QQES Portugal - Quadro de Qualificações para o Ensino Superior Português
 QNQ – Quadro Nacional de Qualificações
 SEES – Secretaria de Estado do Ensino Superior
 TUE – Tratado da União Europeia
 UE – União Europeia
 UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
 CEPES - Centre Européen pour l'Enseignement Supérieur, UNESCO

INTRODUÇÃO

O tema da tese insere-se na análise do processo político desencadeado na Europa pela assinatura da Declaração de Bolonha, em junho de 1999, processo designado, quer na literatura quer no discurso académico e na sociedade em geral, de *Processo de Bolonha* (PB), designação aqui igualmente adotada. Mais especificamente, a tese analisa a reforma do ensino superior português decorrente da vontade política de concretizar as linhas de ação propostas no âmbito do PB, doravante genericamente referida como a concretização do PB em Portugal.

O PB encontra-se ainda em desenvolvimento, embora o seu *terminus* estivesse previsto para 2010. Nesta data, nem todos os objetivos estavam atingidos, o que não impediu a proclamação do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES), através da Declaração de Viena-Budapeste, em março de 2010. O período compreendido entre 1999 e 2010 pode portanto ser visto como o primeiro ciclo do PB e corresponde em Portugal à publicação do quadro legal enquadrador do PB e da reforma do ensino superior por este suscitada. É este o período estudado na tese.

O tema foi escolhido em função da experiência profissional da autora numa instituição de ensino superior e encontrou eco na proposta do curso de doutoramento iniciada neste período. O curso propunha mobilizar a perspetiva da sociologia política da ação pública como ferramenta teórica relevante para a compreensão das relações entre conhecimento, política e regulação da educação (Barroso, Carvalho, Fontoura, Afonso, 2007), o que foi considerado adequado ao tema, por várias razões. Em primeiro lugar, permitia desenvolver investigação e contribuir com conhecimento numa área de debate e de experimentação em curso no ensino superior, o que lhe conferia atualidade e pertinência. Em segundo lugar, o PB, em parte pela experiência desenvolvida e em parte por um conjunto de leituras já realizadas pela autora, aparentava ter uma natureza *complexa e fragmentada* (Delvaux, 2009) e conter os elementos chave focados na perspetiva de análise da ação pública caracterizada por este autor. Apresentando-se como uma política pública multinível, com centros de decisão ao nível supranacional europeu e ao nível nacional, o PB inclui a participação de uma multiplicidade de atores situados a vários níveis do sistema, cuja interação é caracterizada pela horizontalidade das relações. Destes elementos resulta a não

sequencialidade do processo de decisão e a não linearidade da ação. Por último, ao inserir-se na atual corrente de investigação do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, o tema poderia beneficiar de um contexto facilitador para a sua abordagem e simultaneamente contribuir para o desenvolvimento do conhecimento aí acumulado.

O Processo de Bolonha (PB) tem sido objeto de estudo em diversas áreas de conhecimento, sendo abordado de diversos ângulos e no âmbito de várias perspetivas teóricas. Os estudos publicados evidenciaram um conjunto de traços definidores que mostram o PB como um movimento político inovador não só no panorama europeu mas também internacional. Do perfil inovador do PB destaca-se a governança multinível e os modos como essa governança se organiza em resposta a um contexto marcado pelo princípio da subsidiariedade, que torna impossível a prossecução do método comunitário e de políticas centradas e emanadas das instâncias europeias. Destaca-se igualmente a incorporação no PB de um novo *referencial* societal que elege o conhecimento como o novo poder económico e, conseqüentemente, o fator competitivo mais importante no contexto da globalização económica. O PB, contribuindo ele próprio para o reforço e disseminação deste referencial, pretende reorganizar o ensino superior em torno do seu novo papel estratégico para a construção da Europa como potência económica competitiva baseada no conhecimento.

Num plano mais operacional, é de salientar a conceção e a intencionalidade política dos instrumentos de convergência dos sistemas de ensino superior usados no PB, tendo em vista a criação do sistema de ensino superior europeu. Os instrumentos de convergência, juntamente com os instrumentos políticos *soft* usados para fins de coordenação, caracterizam a governança do PB e podem, em parte, explicar a eficácia que este tem apresentado em termos da adesão dos países signatários. Outro traço distintivo do PB é que, pese embora os elementos que apontam no sentido da existência dum referencial comum e de propósitos e objetivos comumente adotados, este se concretiza de forma diferenciada e reveladora de processos de interpretação e de recontextualização do referencial, que são específicos nos diferentes contextos nacionais.

Tendo bem presente estes elementos, o estudo pretende captar a especificidade da concretização do PB no contexto nacional português. Pretende compreender o processo de governação multinível em que decorreu a reforma do ensino superior motivada pelo PB, identificando os atores chave e os seus referenciais (cognitivos e normativos), os contextos onde atuaram e os meios que usaram na interpretação e na “tradução” do referencial do PB para o contexto português.

No estudo foram mobilizados conceitos teóricos considerados adequados à análise dos elementos chave acima enunciados. Ao nível da governação, mobilizou-se o conceito de *governança* (Le Galès, 2004) e de *regulação* (Reynaud, 2003) para a compreensão dos processos e os instrumentos adotados na regulação multinível desta política. Em relação aos atores e aos contextos de atuação, analisou-se os perfis dos atores chave, os contextos a que pertenciam e onde atuavam, bem como os seus esquemas cognitivos, visões do mundo e interpretações do PB aplicadas ao plano nacional. Para este fim, recorreu-se aos conceitos de *referencial* (Jobert & Muller, 1987) e *fórum* (Jobert, 1994, 2004). Mobilizou-se ainda o conceito de *edição* (Sahlin-Andersson, 1996) para analisar os processos de tradução e recontextualização do referencial do PB desenvolvidos na concretização desta política.

Partindo deste quadro teórico e com base na revisão da literatura, o PB foi conceptualizado como *ação pública multinível* e foi formulada a hipótese de que o *referencial* desta política foi *editado* para o contexto português por atores nacionais, *mediadores*, que no processo mobilizaram os seus quadros de referência e teorias de ação. Os objetivos do estudo partiram desta hipótese geral e organizaram-se em torno de três eixos de análise: *o PB enquanto ação pública*, no qual se descrevem e analisam as ações e os processos relativos à génese e ao desenvolvimento do PB, bem como a situação socioeducativa em Portugal, no início do século, identificando os atores políticos e as ações que levaram à concretização do PB; *atores: mediadores e fóruns*, no qual se identificam e caracterizam os atores e os mediadores do PB em Portugal e os fóruns supranacionais e nacionais em que estes participaram; *a edição do referencial*, no qual se analisa a edição do referencial europeu por parte dos mediadores nacionais e as propostas de políticas para o ensino superior português daí decorrentes.

O estudo assumiu uma natureza predominantemente qualitativa, interpretativa, e seguiu uma estratégia de investigação com base em documentos oficiais e públicos, localizados na *Internet* e em arquivos privados e públicos. A estratégia integrou duas fases que seguiram métodos e procedimentos distintos. A primeira fase consistiu na recolha, organização e análise de documentos relativos ao PB e à sua concretização em Portugal, realizada a partir de uma busca na *Internet* e com recurso a uma técnica do tipo *snowball*. O processo permitiu fazer o mapeamento do PB na Europa e em Portugal e, através da autoria dos documentos, identificar e caracterizar os atores e os seus contextos de ação, o que levou à identificação dos mediadores e dos fóruns nacionais. O *corpus* documental que ficou constituído totalizou 122 documentos de vários tipos, incluindo textos de opinião de atores individuais, textos normativos e argumentativos de órgãos corporativos e de consulta e a legislação fundamental enquadadora do PB em Portugal. Na segunda fase procedeu-se à análise de conteúdo dos documentos incluídos no *corpus*. A análise incidiu sobre as três dimensões do estudo, referencial, interpretações do PB e concretização do PB em Portugal, e usou um método misto dedutivo-indutivo, com um conjunto de categorias previamente definidas, combinado com um conjunto de subcategorias que emergiram da análise. Os resultados desta fase, analisados em conjunto com os da fase anterior, permitiram confirmar a hipótese de partida e responder às perguntas de investigação, dando a conhecer atores, processos políticos e ações, através dos quais se revelaram os *mediadores*, os *fóruns* e a *edição* do *referencial* europeu do PB.

A tese inclui dois volumes. No primeiro volume é apresentado o estudo, incluindo a conceptualização do projeto de investigação, o seu desenvolvimento, os resultados e as conclusões do trabalho empírico. O segundo volume é composto por anexos que foram usados na recolha e no tratamento dos dados da investigação e inclui 30 tabelas. Uma tabela contém a informação dos CV dos atores chave do PB em Portugal e as restantes foram usadas na recolha e análise de conteúdo dos documentos que constituem o *corpus* da investigação.

O volume I está organizado em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. Todos os capítulos se iniciam com um breve texto introdutório e terminam com uma síntese interpretativa.

O Capítulo 1 apresenta o quadro geral da tese e inclui 6 subcapítulos. Começa por expor o tema (subcapítulo 1), bem como as razões da escolha do tema e da perspetiva da ação pública como abordagem geral (subcapítulo 2). A revisão da literatura (subcapítulo 3) incide sobre dois conjuntos de textos: textos de análise política do PB, recolhidos na *HebscoHost-Academic Search Complete* e *Scielo*, e textos sobre a concretização do PB em Portugal, da autoria de autores portugueses. Após uma súmula das questões abordadas e o levantamento da investigação sobre a situação portuguesa, sugere-se qual poderá ser a contribuição do presente estudo. Os subcapítulos 4 e 5 apresentam a problematização, as hipóteses e o propósito do estudo. O subcapítulo 6 expõe o modelo de análise, definindo os objetivos específicos de cada eixo de análise e a estratégia de investigação, pormenorizando as fases da pesquisa, os métodos e os procedimentos adotados.

Os Capítulos 2, 3 e 4 dão conta dos resultados da pesquisa, sendo cada um dedicado a um dos três eixos de análise. Assim, o Capítulo 2 analisa o PB enquanto ação pública multinível e inclui 3 subcapítulos. O subcapítulo 1 insere o PB no contexto da europeização do ensino superior e contém 2 secções. A primeira justifica a origem do PB do ponto de vista das políticas definidas pelas instâncias europeias para a europeização da educação, a visão *top-down*, e a segunda apresenta a visão *bottom-up*, do movimento das IES para a criação dum setor europeu de ensino superior. O subcapítulo 2 apresenta os desenvolvimentos do PB e inclui 3 secções. A primeira faz uma breve apresentação genérica do PB. A segunda apresenta os desenvolvimentos do PB, em termos de objetivos, ações, atores e processos no período em estudo (1999-2010). A terceira desenvolve o argumento de que o BFUG constitui o principal *fórum* onde se formula e donde se dissemina o *referencial* do PB. O subcapítulo 3 aborda a concretização do PB em Portugal e inclui 3 secções. A primeira faz uma breve descrição do contexto socio educativo português no início do século. A concretização do PB em Portugal é apresentada na secção 2, como um processo que decorreu em duas fases distintas, caracterizadas uma como uma fase de debate de ideias nas IES e em grandes eventos nacionais, e a outra como uma fase de concretização de ações, sendo predominante a publicação de legislação, por parte dos órgãos de soberania, e a emissão de pareceres, recomendações e reflexões, por parte dos órgãos consultivos e de representação. A secção 3 centra-se nos mecanismos de governação.

O Capítulo 3 apresenta os resultados relativos ao *Eixo 2, atores: mediadores e fóruns*. Inclui 2 subcapítulos. O subcapítulo 1 identifica e analisa um conjunto relativamente reduzido de atores, individuais e coletivos, que publicaram textos sobre o PB no período em análise. Feita a caracterização dos atores, os individuais foram definidos como *mediadores* e os coletivos como *fóruns*. O subcapítulo 2 centra-se nos documentos. Analisa a autoria, por vezes compósita, dos documentos, a sua génese e a forma como as ideias circularam através deles, transformando-os em instrumentos de mediação.

O Capítulo 4 apresenta os resultados obtidos através da análise de conteúdo dos documentos que constituem o *corpus* da investigação, dando respostas aos objetivos do *Eixo 3, a edição do RGS*. Analisa portanto três dimensões do papel dos atores como *mediadores*: os referenciais, as interpretações do PB e as propostas para o ensino superior em Portugal. Este capítulo está organizado em três subcapítulos correspondentes às três dimensões referidas. Em cada subcapítulo o texto organiza-se em torno das categorias que foram prédefinidas para cada dimensão e das subcategorias que emergiram da análise. A síntese final mostra que os documentos analisados apresentam um grande número de convergências e complementaridades, dando a conhecer o *referencial* dominante do PB que foi posto a circular na sociedade portuguesa.

A derradeira parte da Tese – discussão final e conclusões – apresenta uma análise interpretativa dos resultados e discute-os tendo em conta a sua relevância para o estudo da problemática. Procura ainda tirar conclusões em relação às hipóteses formuladas no início do estudo e destacar a sua contribuição para a investigação sobre a problemática enunciada. Termina com a apresentação das limitações do estudo e aponta caminhos possíveis para a continuação e o aprofundamento da presente investigação.

CAPÍTULO UM: QUADRO GERAL DA TESE

Este capítulo apresenta uma panorâmica geral do estudo, clarificando e fundamentando as opções que foram sendo tomadas, desde a escolha do tema até à definição da problemática e dos objetivos da investigação. Para isso, as escolhas teóricas e metodológicas são apresentadas juntamente com as justificações respetivas, tendo em vista dar a conhecer o processo de criação do objeto de estudo e o modelo de análise adotado.

O capítulo tem início com a apresentação do tema e das razões que levaram à sua escolha, bem como à escolha da perspetiva da sociologia da ação pública como abordagem geral do estudo. Seguidamente, inclui-se uma revisão da literatura sobre o PB, focada na análise política dos processos de governação multinível e da tradução do referencial europeu da política de ensino superior ao nível da concretização do PB. O capítulo prossegue com a exposição e a discussão dos conceitos mobilizados na investigação em função da relevância dos mesmos no estudo que se pretende empreender. Em seguida, são formuladas hipóteses e é definido o propósito da investigação, terminando com a apresentação do modelo de análise que se propõe seguir.

Quer a revisão da literatura realizada quer o quadro teórico exposto permitem conceptualizar o PB como uma *ação pública* que se desenrola ao nível supranacional europeu e ao nível dos países aderentes, com base num *referencial* influenciado pelo contexto de globalização económica e pela *Estratégia de Lisboa* de 2000. Esse *referencial* atribui um novo papel social ao ensino superior, que é interpretado e disseminado através do *fórum* principal do PB, o BFUG. Os atores *intermédios* nacionais funcionam como *mediadores* do referencial. No processo, estes atores interpretam e apropriam-se do *referencial*, *editando-o* em função da análise que fazem do contexto de chegada e à luz dos seus próprios referenciais sociais e da sua própria perceção do papel do ensino superior.

É a partir destas hipóteses que se pretende desenvolver um estudo descritivo e interpretativo que contribua para a compreensão da concretização do PB em Portugal, área ainda pouco desenvolvida pela investigação atualmente disponível.

1. O tema

O tema desta tese é a concretização do *Processo de Bolonha* (PB) em Portugal, no período compreendido entre 1999 e 2010. O período em análise corresponde ao tempo previsto para atingir os objetivos definidos na *Declaração de Bolonha*, assinada em junho de 1999¹ pelos ministros responsáveis do ensino superior de 29 países europeus, incluindo Portugal².

Sinteticamente, a Declaração de Bolonha visa a criação do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES), através do desenvolvimento de “processos de comparabilidade” dos sistemas nacionais e a “promoção da mobilidade e da empregabilidade”, com o grande objetivo de promover o ensino superior europeu no mundo, o que nos seus próprios termos significa, aumentar a sua competitividade: “teremos que fixar-nos no objectivo de aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior” (Ministers responsible for Higher Education, 1999: 2).

A Declaração de Bolonha define seis linhas de ação: adoção de um sistema de graus facilmente legível e comparável; adoção de um sistema de dois ciclos principais; estabelecimento dum sistema de créditos, como o ECTS; remoção de obstáculos à mobilidade; promoção da cooperação europeia em matéria de garantia da qualidade; promoção da dimensão europeia do ensino superior (idem). A estes objetivos foram acrescentados mais três em 2001, na Conferência de Praga, relativos à aprendizagem ao longo da vida, participação dos estudantes e atratividade do EEES e, em 2003, na Conferência de Berlim, foi adicionado o grau de doutor como o 3º ciclo do sistema de graus. São portanto dez as linhas de ação do PB.

A coordenação adotada pelos países aderentes assenta numa estrutura intergovernamental com a realização de Conferências Ministeriais bi ou trianuais, onde se fazem balanços e se tomam as grandes decisões. Com carácter permanente,

¹ Uma vez que a meta temporal inicial não foi cumprida, O PB ainda se encontra a decorrer tendo sido definida uma segunda meta (até 2020) para a consecução dos objetivos traçados. Toda a informação oficial sobre o PB pode ser consultada em <http://www.ehea.info/>.

² Os 29 países signatários foram: Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, República Eslovaca, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido.

funciona um grupo de acompanhamento, o *Bologna Follow-Up Group* (BFUG), onde têm assento, como membros permanentes, os representantes dos governos nacionais e a Comissão Europeia (CE) e, ainda, um conjunto de membros consultivos³. No intervalo das cimeiras, o BFUG mantém em funcionamento grupos de trabalho e organiza seminários, os *Seminários de Bolonha*, para análise e recomendações sobre as várias matérias de interesse para o PB. É também responsabilidade do BFUG a organização do processo de elaboração do relatório de balanço bianual, com base nos relatórios nacionais e nas conclusões e recomendações dos grupos de trabalho mencionados e, ainda, em dados quantitativos divulgados por agências europeias. As decisões e as orientações emanadas das Conferências, voluntariamente adotadas pelos ministros e respetivos governos, são traduzidas em políticas nacionais que introduzem alterações nos sistemas do ensino superior, com repercussões não só ao nível das políticas nacionais mas também ao nível institucional local. Dessas medidas, visando o cumprimento das decisões tomadas ao nível das cimeiras, se dá conta nos relatórios nacionais de balanço.

Quer ao nível nacional quer ao nível institucional local, as IES e os estudantes, estes a partir da Conferência de Praga (Ministers responsible for Higher Education, 2001), são convocados a empenhar-se nas mudanças exigidas para a consecução dos objetivos europeus do PB. A adesão ao PB é voluntária e alarga-se aos países não comunitários. O número de adesões foi aumentando ao longo dos anos, sendo atualmente de 48⁴.

O PB tem sido apresentado por autores, tais como Keeling (2006), Ravinet (2008), Kehm, Huisman & Stensaker (2009), Kehm (2010), Sursock & Smidt (2010), CHEPS, INCHER & ECOTEC (2010), Gaston (2013), como um processo profundo de reforma, “talvez o processo de reforma do ensino superior mais profundo e mais extenso desde a II Guerra Mundial” (Kehm, 2010: 530) e o seu impacto considerado muito significativo e extenso, não só na Europa mas também em outras regiões do

³ Os membros consultivos do BFUG são presentemente oito: EUA; EURASHE; ESU; ENQA; CoE; UNESCO; EI; BUSINESSEUROPE. Os membros permanentes são os países aderentes e a CE.

⁴ Aos 29 iniciais, juntaram-se os seguintes países: Albânia, Andorra, Arménia, Azerbaijão, Bielorússia, Bósnia Herzegovina, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Federação Russa, Geórgia, Lichenstein, Macedónia, Moldávia, Montenegro, Sérbia, Turquia, Ucrânia, Vaticano.

mundo (Charlier & Croché, 2007; Terry, 2008; Robertson, 2009; Vögtle & Martens, 2014).

Ao nível europeu, as alterações estruturais e os impactos que provocou nos sistemas nacionais de ensino superior, na verdade “em quase todos os aspetos do ensino superior na Europa” (Keeling, 2006), no curto espaço de dez anos, são notáveis e merecedoras de estudo e reflexão, como, aliás, já em 2008, Pauline Ravinet sublinhava:

O Processo de Bolonha é assim unanimemente reconhecido como a força de mudança mais profunda dos últimos 50 anos na política pública do ensino superior na Europa. As Reformas que são dadas como relativas a Bolonha são evidentemente diversas e deviam ser estudadas em termos do seu papel nos interesses nacionais e locais, mas é impressionante como todos os países europeus, tanto dentro como fora da UE, estão a jogar o jogo de Bolonha (Ravinet, 2008: 354).

Portugal participou na organização do encontro de Bolonha, através do então Diretor Geral do Ensino Superior, tendo sido um dos 29 países signatários da Declaração de Bolonha, em junho de 1999. A Declaração foi assinada pelo então Ministro da Educação Marçal Grilo.

A implementação do PB exigiu alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo, processo lento da Assembleia da República que só veio a terminar em 2005, quando a maioria do PS na AR conseguiu finalmente aprovar a Lei nº 49/2005, de 30 de agosto que alterou o sistema de graus académicos. Com esta alteração estrutural e com a anterior publicação do Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de fevereiro, que instituiu os *Princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu do ensino superior*, a publicação das *“Normas técnicas para a apresentação de novos Cursos”* (Despacho nº 10 543/2005 (2ª série), de 11 de maio) e, finalmente, a publicação da regulamentação dos *graus académicos e diplomas do ensino superior* (Decreto-Lei nº 74/2006, de 23 de março), deu-se formalmente início à reestruturação do sistema de ensino superior com vista ao cumprimento dos compromissos de Bolonha.

No espaço de 5 anos, entre 2005 e 2009, todo o quadro legal do ensino superior português foi reformulado. A reforma incluiu, além do sistema de graus académicos e

os regimes de acesso, a partir de 2007, um novo quadro de qualificações, o regime jurídico das instituições, o financiamento do ensino superior, a formação de professores, os estatutos das carreiras e o sistema de qualidade e avaliação.

Particularmente relevante foi a alteração do modelo de gestão das IES, introduzindo, *inter alia*, o regime fundacional para as universidades mediante condições definidas pela Lei nº 62/2007, de 10 de setembro, bem como a reforma do sistema da qualidade, com a criação da A3ES (Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro). A instalação da A3ES decorreu em 2008 e, a partir de 2009, todos os cursos a criar ou já em funcionamento passaram a ter que ser submetidos a acreditação da mesma. Em 2008 é publicada a regulamentação do *suplemento ao diploma*, através da Portaria nº 30/2008, de 10 de janeiro, e em 2009 é criado o Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), através da Portaria nº 782/2009, de 23 de julho, que integra o Quadro de Qualificações para o Ensino Superior Português (FHEQ-Portugal)⁵, o último documento legislativo da reforma empreendida no âmbito do PB.

Tal como no conjunto dos outros países da Europa, o PB teve em Portugal um impacto significativo, servindo de motor a uma reforma global do sistema de ensino superior, da qual fez parte, mas que foi muito mais abrangente. Tal foi aliás a intenção dos Ministros Maria da Graça Carvalho e José Mariano Gago que, embora de áreas políticas diferentes, alinharam ambos as suas políticas com a estratégia europeia para o ensino superior. Maria da Graça Carvalho, tal como consta da respetiva ata, na 79ª reunião plenária do CNE, afirmou que:

O Processo de Bolonha, e a Estratégia de Lisboa, constituíam duas linhas orientadoras para o MCIES... e que, à volta do Processo de Bolonha, o MCIES pretende congrega toda uma série de outras iniciativas, de que são exemplos a racionalização da rede do ensino superior, o ajustamento deste às necessidades do País, e o ensino mais voltado para a empregabilidade (CNE, 2005: 1).

Por seu turno, José Mariano Gago, anos mais tarde, reconheceria que o “processo de Bolonha foi de facto um orientador, uma visão para a reforma do sistema de ensino superior” (Gago, 2009: 21). De acordo com o MCTES,

⁵ O FHEQ-Portugal foi validado quanto à compatibilidade com o QQ-EEES, por uma comissão internacional de peritos, num processo que ficou concluído a 2 de junho de 2011.

A reforma respondeu a um objectivo estratégico do Programa de Governo entre 2005 e 2009... e inseriu-se ainda no actual movimento europeu de modernização de universidades e politécnicos para o desenvolvimento de sociedades e economias do conhecimento (MCTES, 2011: 8).

O PB como oportunidade para a reforma do ensino superior foi, de resto, uma visão partilhada por um grande número de atores nacionais, quer coletivos quer individuais, que também referiam a necessidade das mudanças, como se pode deduzir das declarações seguintes, a título de exemplo:

O designado por “Processo de Bolonha” veio criar uma oportunidade para uma reflexão sobre o ensino superior em Portugal que deve ser aproveitada pelos diversos actores institucionais no sentido da procura de soluções adequadas aos problemas existentes e ao desenvolvimento harmonioso e eficaz do sistema (CCISP, 2002: 1).

Uma discussão cuidada sobre a Declaração de Bolonha representa não só uma oportunidade para se proceder a uma reflexão global e de sentido estratégico sobre o ensino superior em Portugal, mas também um meio pertinente para se não perder a capacidade de influenciar a dinâmica global do processo de consolidação do espaço de ensino superior europeu junto dos nossos parceiros (CNE. Parecer n.º 4/2002, 22 de Março de 2002: 5609).

Os processos políticos que tornaram possível esta reforma tão profunda num tão curto espaço de tempo são indissociáveis dos processos de desenvolvimento do PB e do sucesso deste na transformação dos sistemas de ensino superior na Europa, com base num acordo intergovernamental, voluntário, não só em termos de adesão formal mas também em termos da concretização das várias medidas que foram sendo tomadas no seu âmbito. É nesta interceção política que reside a vontade de aprofundar a temática que constitui o objeto de estudo desta tese.

2. Razões para a escolha do tema e da abordagem ao tema

A escolha do tema da tese resultou, em primeiro lugar, do teor da proposta apresentada aos doutorandos do 3º Curso de Formação Avançada em Administração e Política Educacional, que decorreu no IE-UL em 2009/2010, subordinado ao tema *Conhecimento, Decisão Política e Acção Pública em Educação*. A proposta era de que os doutorandos desenvolvessem projetos de investigação sobre uma política

pública recente ou em curso, à luz da abordagem da *ação pública*, tendo presente a relação entre conhecimento e política e os modos de regulação. Esta abordagem, que estava na base do projeto europeu KNOW&POL⁶, que decorria em paralelo com o referido curso, constitui uma linha de orientação e um quadro teórico e metodológico para a investigação sobre políticas públicas no IE-UL, iniciados com o desenvolvimento de um projeto europeu anterior, o *Regulateducnetwork*⁷ (Barroso, 2006).

A ligação do programa de doutoramento ao projeto KNOW&POL foi considerada muito importante para a consolidação da marca distintiva do estudo das políticas públicas no IE-UL, enunciada da seguinte forma por Luís Miguel Carvalho:

Ao longo da última década, a consolidação do estudo das políticas públicas de educação vem ocorrendo em função da centralidade adquirida pela problematização de matérias relacionadas com as mudanças nos modos de regulação da educação e o papel de diversos tipos de conhecimentos (científicos, periciais, profissionais, burocráticos, etc.) na fabricação e no desenrolar das políticas, mas igualmente em função da estabilização de um olhar teórico em torno do estudo das políticas sob o prisma da ação pública (Carvalho, 2015: 324).

A presente tese inscreve-se nesta tradição, recente mas já estabilizada no panorama nacional do estudo das políticas públicas (Carvalho, 2014), assumindo a pertença a uma “comunidade, criada em torno da produção de um corpo de conhecimentos próprios e com uma abordagem específica” (Barroso, 2014: 8) e inserindo-se no conjunto de estudos realizados no IE-UL sobre políticas públicas à luz da abordagem da ação pública.

⁶ O projeto europeu KNOW&POL (“The role of knowledge in the construction and the regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors”), que decorreu entre 2006 e 2011, envolveu treze equipas de investigação de oito países das áreas da saúde e da educação. A equipa portuguesa integrou investigadores da Unidade de Investigação & Desenvolvimento de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa e foi coordenada por João Barroso (<http://www.knowandpol.eu/>).

⁷ O Projeto *Regulateducnetwork*, acrónimo de *Changes in regulation modes and social and social production of inequalities in educational systems: a European comparison*, decorreu entre 2001-2004 e integrou sete equipas de investigação de cinco países europeus, incluindo a Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, cuja equipa foi coordenada por João Barroso. O projeto focava os novos modos de regulação das políticas de educação na Europa (ver Barroso, 2006)

Ação pública é o termo genérico usado por autores franceses, a partir das últimas décadas do século XX, tais como Jobert & Muller (1987), Thoenig (1997, 1998), Massardier (2003), Commaille (2000, 2004), Le Galés (2004), Delvaux (2007, 2009), para caracterizar os modos participados de fazer política nas sociedades democráticas atuais, por oposição ao modo tradicional de governo centralizado no Estado. A noção de *ação pública* diz pois respeito a um coletivo social, onde se inclui o Estado e a sociedade civil, envolvido na formulação de problemas e de respostas para os problemas, na procura do bem comum. Para Thoenig (1997: 28, citado em Carvalho, 2015: 316) esta noção representa “a maneira como uma sociedade constrói e qualifica problemas colectivos e elabora respostas, conteúdos e processos para abordá-los”.

Estes novos modos de fazer política, igualmente observáveis e com origem em países anglo-saxónicos, podem ser mais ou menos reais ou mais ou menos fruto de uma nova percepção da realidade, que desloca o foco da análise do Estado para os atores sociais que lhe condicionam a ação. Em qualquer caso, remetem para processos comunicacionais em contextos sociais que a sociologia da ação pública (Commaille 2004, 2007; Hassenteufel, 2008) procura captar desenvolvendo conhecimento sobre os diversos atores, os contextos em que os mesmos atuam e os meios de que dispõem e que põem em ação na identificação e resolução dos problemas coletivos (Delvaux, 2007, 2009; Carvalho, 2013, 2015).

De acordo com Jacques Commaille, na abordagem da *ação pública*...

... são tidas em conta, simultaneamente, as acções das instituições públicas e as de uma pluralidade de actores, públicos e privados, da *sociedade* civil ou da esfera estatal, atuando em conjunto, em múltiplas interdependências, não só ao nível nacional, mas também local e eventualmente supranacional, a fim de produzirem formas de regulação das atividades coletivas (Commaille, 2004: 413).

Portanto, o prisma da *ação pública* permite captar o modo como atualmente as políticas se desenvolvem, relativizando o papel do poder central do Estado, pela valorização das intervenções de um conjunto alargado daqueles que supostamente seriam os recipientes dessas políticas, mas que decisivamente assumem o papel de *atores*. Uma *ação pública* é resultado de um ator compósito em que são as interações

e os processos sociais e políticos presentes no contexto em que a ação decorre que determinam o desenvolvimento da política pública em causa. Ora o PB, que, em 2009/10, se aproximava do final da década estimada para a sua conclusão, fornecia um bom exemplo de uma política pública em curso que, pela sua complexidade intrínseca e contextual decorrente da pluralidade de atores e de instâncias que envolvia, a nível nacional e supranacional, como atrás mencionado, podia ser configurada a partir da noção de *ação pública*. Tal configuração tornava adequada a abordagem da sociologia política da ação pública que, precisamente, procura captar a complexidade que subjaz à *ação pública*, enquanto construção coletiva de políticas públicas.

A *ação pública* caracteriza-se pela sua natureza “complexa, fragmentada e flexível” (Delvaux, 2009: 965), decorrente de um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, como já referido, o grande número de atores envolvidos, públicos e não públicos, individuais e coletivos, que intervêm a vários níveis do sistema político. Este é o caso do PB, com o envolvimento de atores tão distintos como ministros, estudantes e docentes e as respetivas estruturas representativas, altos funcionários políticos e representantes de organizações internacionais e de partes interessadas. Estes atores intervêm em processos de decisão política aos três níveis: local, nacional e supranacional europeu.

Em segundo lugar, continuando a acompanhar Delvaux (ibidem), a horizontalidade das relações que se estabelecem entre os atores: por oposição à relação hierárquica tradicional entre o Estado e os cidadãos, são as relações de interdependência e os jogos de poder que assumem importância e que importa interpretar. Numa política em que o primeiro nível de decisão se situa a um nível supranacional, como acontece no PB, há todo um conjunto de inter-relações que se estabelecem entre pares situados a este nível e que operam em redes não só europeias mas também nacionais, sem qualquer relação hierárquica com os governos respetivos. Note-se que muitos destes atores estão indiretamente ligados às estruturas que têm assento no BFUG como membros consultivos (por exemplo, as IES através da EUA e da EURASHE e os estudantes através da ESU) bem como aos grupos de trabalho temáticos criados no seu seio.

Em terceiro lugar, a forma como ocorre a tomada de decisão política. Esta não se esgota numa etapa que acontece num tempo preciso de uma cadeia cronológica, por iniciativa de uma autoridade, antes surge integrada num processo evolutivo que abrange aquilo que tradicionalmente é designado por execução da ação: “uma política nunca se limita à adoção de uma lei ou de um regulamento e não pode ser encarada como uma ação de uma autoridade que edita regras” (Delvaux, 2009: 965). A capacidade de intervenção de diferentes tipos de ator faz-se sentir aos vários níveis do processo de decisão, o que torna imprecisa a fronteira entre as fases tradicionais, típicas do modelo sequencial, de identificação de problemas, formulação de políticas, implementação e avaliação. Em muitos casos estas fases acabam por ficar parcialmente sobrepostas ou até invertidas, já que, para além de ser grande a intervenção de múltiplos atores na fase de conceção/formulação de uma política, raramente essa política é implementada da mesma maneira em contextos diferentes. Como realça Thoenig, “o conteúdo de uma política é determinado tanto pela execução como pela decisão” (Thoenig, 1998: 45, citado por Delvaux, 2007: 64), o que significa que a possibilidade de subversão do inicialmente preconizado, através dos processos de tradução subsequentes, é muito elevada. Este pressuposto teórico remete para a relevância da análise da concretização do PB ao nível dos países aderentes, através de interpretações e traduções diferenciadas em que participam os diversos atores nacionais.

Finalmente, a não linearidade destes processos de múltiplas e mútuas influências que, por sua vez, dão origem a inflexões, reformulações, coconstruções e decisões partilhadas. Os processos sociais envolvidos no desenvolvimento destas políticas são complexos, pondo a descoberto as matrizes cognitivas e normativas dos atores envolvidos e os modos como se estabelecem as relações de poder de uns atores sobre os outros. Estudar o PB enquanto *ação pública* implica assim estudar os vários atores e as suas representações, os contextos onde a ação dos atores tem lugar, os processos e os jogos de poder que legitimam a ação de alguns e os instrumentos para impor essa ação aos outros.

Estando na altura a acompanhar e coordenar a concretização do PB numa instituição de ensino superior, a autora da tese conhecia a complexidade do processo, nomeadamente a profunda mudança institucional que este requeria. A mudança era

mediada, de um lado, pela progressiva consensualização, alicerçada no debate interno, das interpretações da Declaração de Bolonha e dos documentos europeus subsequentes respeitantes ao PB, e, de outro, pelas interpretações consignadas em orientações, por parte do ministério com a tutela do ensino superior e de outras instâncias nacionais, nomeadamente comissões e grupos de trabalho criados no âmbito do PB.

Neste processo, assumiram importância as redes europeias (por exemplo, a EURASHE e instituições parceiras no âmbito do Erasmus) e as instâncias nacionais (por exemplo, o CCISP, o CNE) de discussão e produção de opinião pública, bem como um conjunto de eventos organizados em torno do PB. No entanto, como já mencionado, no decorrer desta atividade institucional esteve sempre muito presente a existência dum nível de mediação nacional do PB que legitimava e fixava interpretações, que progressivamente iam fazendo estreitar opções locais e harmonizando políticas e procedimentos ao nível nacional. Isto significa que havendo muitos atores que, ao nível local, nacional e supranacional, intervinham no desenvolvimento desta política, ainda assim a perceção era de que os atores não tinham todos o mesmo estatuto nem o mesmo poder, quer este assumisse a forma de imposição legal ou oficial quer fornecesse as interpretações “legítimas”, tendencialmente dominantes.

A par do desafio lançado pelo curso, esta experiência pessoal desenvolveu um interesse em compreender os processos de interpretação/reinterpretação, tradução e disseminação de políticas supranacionais no plano nacional, de que o PB é exemplo.

Em função deste percurso, a investigação tem o propósito de descrever e analisar os processos de reestruturação do ensino superior português, decorrentes do PB, no período entre 1999-2010, à luz da abordagem da ação pública.

Tendo em conta a natureza supranacional e nacional desta política, o estudo centra a descrição e a análise nos atores “intermédios” e na sua ação. Foram considerados atores “intermédios” aqueles que atuam entre o nível de decisão supranacional europeu e o nível decisório nacional, interpretando os objetivos e as propostas do PB, traduzindo-os e reformulando-os em interação com as suas perceções de necessidade

de transformar o sistema de ensino superior português e veiculando-os na sociedade portuguesa.

Procura-se portanto identificar os atores que, tendo acesso aos processos de decisão política supranacionais do PB, atuavam também ao nível nacional, em contextos situados num plano acima das IES, na esfera da política e da administração centrais ou a estas ligados, o que lhes permitia exercer influência simultaneamente nas ações do Estado e nas ações dos atores institucionais locais. Adicionalmente e em paralelo, procura-se captar os esquemas interpretativos que os atores identificados mobilizavam nas suas orientações para a ação pública em matéria de «reorganização do ensino superior» em Portugal. O estudo inclui assim três dimensões: atores intermédios; contextos de ação; representações e interpretações.

3. Revisão da literatura

A concretização do PB tem sido alvo de extenso estudo e publicações. Amélia Veiga (2010: 86), identificou 563 publicações entre 1999 e 2007, abrangendo 13 áreas de conhecimento: Análise política; Microsociologia; Estudos sobre o ensino superior; Educação comparada; Teoria organizacional; Macrossociologia; Estudos sociais; Ciência política; História; Filosofia; Economia; Estudos sobre a mulher; Direito; Economia política. Em 2016, no âmbito da pesquisa bibliográfica realizada para este estudo (no RCAAP e nas plataformas eletrónicas *Hebsco Host-Academic Research Complete*, e *Scielo*) foi identificado um número impressionante de estudos sobre o PB.

No RCAAP foram localizados 954 títulos, a partir das palavras-chave *processo de bolonha*, dos quais 95 correspondem a teses de doutoramento. Na *HebscoHost-Academic Search Complete*, foram localizados 859 artigos, a partir das palavras-chave *bologna process*. Na *Scielo*, a partir das palavras-chave *processo de bolonha*, foram localizados 35 artigos.

Atendendo ao propósito e ao foco seguidos nesta investigação, reduziu-se a atenção a um conjunto mais restrito de textos (90) de análise política identificados no âmbito da pesquisa avançada feita no RCAAP e na *HebscoHost*, adicionando ao termo *bologna process*, sucessivamente, palavras-chave, em inglês, relacionadas com temáticas

subjacentes ao objetivo atrás mencionado: globalização, Europa/UE, europeização, ensino superior/ensino superior europeu, governação, interpretações. Dirigiu-se, assim, a atenção para textos que têm como objeto o desenvolvimento do PB na Europa e em Portugal e que ora dão atenção ao seu carácter multinível, aos atores e aos processos da sua governação ora à reconfiguração do ensino superior europeu pela emergência de novos valores e de novas visões de sociedade.

A literatura revista incide sobre atividades, atores e processos políticos relativos ao PB. Os estudos seguem em geral abordagens de análise política a partir de teorias da governança, da regulação e da instrumentação (e.g. Gornitzka, 2006; Dale, 2009; Lascombes & Le Galès, 2007; Zito, Radaelli & Jordan, 2003), da sociologia política (e.g. Robinson, 2001; Ball, 1994; Bowe, Ball & Gold, 1992) e do neo-institucionalismo sociológico (e.g. Dimaggio & Powell, 1983; Hall & Taylor, 1996; Meyer, 1996; March & Olsen, 1989, 2006; Peters, 1999; Powell, 2007; Scott, 2003). Há ainda estudos que adotam perspetivas cognitivas (e.g. Muller, 1995; Hall, 1993; Surel, 2004) e foucaultianas, nomeadamente mobilizando o conceito de *governamentalidade* (Foucault, 1991).

Em conjunto, os estudos consultados apresentam análises do PB enquanto parte de uma grande estratégia política da UE no contexto da globalização e frequentemente interpelando-a como ocorrendo sob influência do pensamento neoliberal. São analisados os objetivos da UE relativamente ao desígnio de afirmar a sua capacidade competitiva baseada no conhecimento, e os efeitos e problemas daí decorrentes nos países envolvidos. De entre os efeitos e problemas analisados é destacado o papel chave que é atribuído ao conhecimento e às universidades ao serviço da economia e da coesão social, o reforço da integração política europeia e a adoção de novos modos de governação, particularmente a governança *soft* do PB. Paralelamente, analisa-se as intervenções de múltiplos atores numa perspetiva de ação pública e de governança multinível. A governação do PB é analisada enquanto exemplo de governança supranacional e dos novos modos de regulação das políticas europeias, baseados em resultados, a partir de instrumentos de medida quantitativos e de comparação entre pares, indutores de processos de imitação e de homogeneização. Por outro lado, identifica-se a análise de processos de diferenciação ocorridos nas concretizações do PB, ao nível nacional e local, fruto das diferentes interpretações do PB por parte dos

vários atores em presença.

A análise deste *corpus* de 90 textos⁸ permitiu identificar cinco grandes problemáticas que seguidamente se apresentam. A juzante, apresenta-se uma revisão mais detalhada de textos sobre a concretização do PB em Portugal. Por fim, faz-se uma súmula da revisão da literatura e enuncia-se aquele que se julga ser o contributo do presente estudo para a investigação sobre o tema da tese.

De acordo com as questões predominantes que são analisadas, os estudos podem agrupar-se em torno de cinco grandes problemáticas⁹:

- A. A reconfiguração do ensino superior sob os efeitos da globalização e do pensamento neoliberal;
- B. Análise dos processos de europeização do ensino superior;
- C. Modos e instrumentos de governação e coordenação do PB;
- D. O referencial subjacente ao PB;
- E. Os vários atores e as diferentes interpretações do PB.

3.1. Problemáticas emergentes

Segue-se uma caracterização de cada uma das categorias e uma apresentação das questões em foco nos textos que lhes foram associados.

A. A reconfiguração do ensino superior sob os efeitos da globalização e do pensamento neoliberal

Nesta categoria integra-se um conjunto de textos que abordam os efeitos da globalização económica e do pensamento neoliberal e a relação destes com o PB. Nestes textos é possível distinguir duas perspetivas: a primeira encara o PB como fator de globalização e influência política no mundo global; a segunda vê o PB como instrumento de um novo referencial que coloca o ensino superior ao serviço da economia com a consequente perda de autonomia da universidade.

⁸ A estes textos adicionou-se 8 publicações (Nóvoa & Lawn, 2002; Lawn & Nóvoa, 2005; Antunes, 2006b, 2007, 2008; Lima, 2010; Lima & Guimarães, 2011; Lawn & Grek, 2012; Sin, 2012a) que, não estando incluídas nas bases de dados consultadas, foram consideradas relevantes para o objetivo da revisão.

⁹ As questões surgem muitas vezes associadas e acopladas nos vários textos, pelo que as listas dos autores associados às diferentes problemáticas contêm por vezes inevitáveis repetições.

No âmbito da primeira perspectiva, é possível incluir textos que abordam os processos políticos decorrentes da globalização e os seus efeitos na política e no governo das instituições, tais como: a Nova Gestão Pública e o gerencialismo (Amaral, 2009); as interações entre internacional, regional, local (Watson, 2009; Garben, 2010; Moutsios, 2013); os efeitos, na UE, da economia do conhecimento na criação de instâncias de governação setoriais (Gornitzka, 2010) e na *diversificação de atividades* e de *funções* do ensino superior enquanto setor (Dale, 2010); a *agenda globalmente estruturada* para a educação (Dale, 2000; Antunes, 2005, 2006a, 2006b).

Especificamente ao nível das universidades, é focado a introdução do mercado como instrumento de política pública e a estratificação das instituições motivada pela competição (Amaral, 2009; Teelken & Wihlborg, 2010); o PB e a competição internacional do ensino superior (Charlier & Croché, 2007; Palfreyman, 2008); a garantia da qualidade levada a cabo por agências de acreditação (Amaral & Magalhães, 2004).

No âmbito da segunda perspectiva, pode incluir-se textos que abordam questões relacionadas com a influência do novo referencial na sociedade e na educação: o PB como parte da estratégia da globalização económica e do pensamento neoliberal (Robertson, 2009; Doh, 2008); a desresponsabilização do Estado em áreas sociais, designadamente no emprego, na educação e no ensino superior; a mudança da ênfase do emprego para a empregabilidade e a aprendizagem ao longo da vida como uma necessidade e responsabilidade individuais (Amaral & Magalhães, 2004; Lima & Guimarães, 2011; Puhakka, Rautopuro & Tuominen, 2010; Moutsios, 2013).

Paralelamente, surgem textos que abordam mais especificamente questões do ensino superior, tais como, as alterações que o PB, sob a influência da globalização e das políticas neoliberais, provocou no conceito de autonomia académica, transformando as universidades em empresas ou unidades de negócio competitivas (Lima, Azevedo & Catani, 2008; Moutsios, 2013); a “modernização” da universidade e o novo papel do ensino superior na oferta de uma formação orientada para o desenvolvimento económico, transferência de conhecimento e promoção de inovação empresarial (Dale, 2008; Moutsios, 2013); a teoria neoliberal e a introdução do epistema da

eficiência (Croché, 2008); o desafio da globalização económica e a preservação dos valores académicos tradicionais (Habti, 2010).

B. Análise dos processos de europeização do ensino superior

Esta problemática incide sobre as políticas europeias para a educação e o ensino superior tendo em vista a convergência dos sistemas. Os textos são enquadrados pelas abordagens cognitivas e construtivistas, neoinstitucionalistas e da sociologia cultural e levantam questões relativas aos processos postos em marcha: os atores que participaram e porquê, como decorreram os processos, que métodos e instrumentos foram usados e os efeitos identificados.

São abordadas as novas relações de poder no seio da UE, em razão da consolidação da Europa como região política e, novamente, da influência de um novo referencial.

Incluem questões como:

1) O domínio progressivo das políticas supranacionais da educação sobre as políticas nacionais (Nóvoa, 2005; Antunes, 2008; Grek, 2008; Lima, Azevedo & Catani, 2008; Lawn & Grek, 2012); os novos desígnios e as novas regras que se impõem num plano supranacional aos estados-nação através do discurso e de novas imagens (Lawn, 2002; Nóvoa, 2002, 2005; Grek, 2008, 2014);

2) Questões relacionadas com a criação de um espaço político novo, como a construção da Europa em termos de uma nova “entidade política” regional (Robertson, 2010); a governança multinível do PB e a emergência de um novo espaço de ação pública, em que é focado: as razões que levaram os Estados membros a anuírem à política supranacional do PB (Croché, 2008, 2009a; Gaston, 2013); a interferência da UE e o papel da CE numa área de responsabilidade nacional (Huisman & Wende, 2004; Martens, Balzer, Sackmann & Weymann, 2004; Litjens, 2005; Keeling, 2006; Tomusk, 2006, 2011; Veiga & Amaral, 2012; Antunes, 2005, 2006a, 2006b, 2007; Pechar, 2007; Dale, 2008); a criação de um novo espaço europeu de ação pública e de decisão política (Muller & Ravinet, 2008; Croché, 2009b; Huisman, Stensaker & Kehm, 2009);

3) Os novos modos instrumentos de governança e a criação de redes e “espaços” de governança como método de governo multinível (Lawn & Normand, 2015); os conceitos de europeização, internacionalização e globalização (Teichler, 2004); os novos instrumentos de governança *soft* que levaram ao conceito do “European learning space” (Lawn, 2006) e a padronização que dá forma ao *sistema sem sistema* que atravessa a educação e a aprendizagem (Lawn, 2011).

C. Modos e instrumentos de governação e coordenação do PB

No âmbito desta categoria surge um conjunto de questões centradas na governança do PB, consonante com os modos de governação postos em prática a partir da Estratégia de Lisboa. É salientado que a Estratégia de Lisboa inaugurou um novo tipo de governança regional multinível, com novos métodos e novos instrumentos. São especialmente usadas perspetivas do neoinstitucionalismo sociológico, evidenciando que os processos de governança transnacional facilitam a comunicação, a tradução e a transferência de práticas.

São evidenciadas as seguintes questões: a emergência de instâncias de governação supranacional, regionais e internacionais (Robertson, 2009); o surgimento de uma nova arquitetura governativa a partir da Estratégia de Lisboa (Capano & Piattoni, 2011); os jogos de interesse e de poder entre os governos nacionais e a CE (Huisman & Wende, 2004); estratégias e instrumentos de governação e de coordenação de políticas numa era de governança *soft*, em que as estruturas e os órgãos de representação democrática dão lugar a redes, círculos de peritos, *benchmarking*, avaliação por pares, prestação de contas e acreditação internacional (Saarinen, 2005; Gornitzka, 2006, 2007, 2010; Keeling, 2006; Lima, Azevedo & Catani, 2008; Neave & Amaral, 2008; Ravinet, 2008; Veiga & Amaral, 2012; Brøgger, 2016), a adoção do MAC e as limitações do mesmo (Gornitzka, 2006; Veiga & Amaral, 2006; Rodin, 2009; Amaral & Veiga, 2012); a governança do PB como ontologia política (Brøgger, 2016); o carácter antidemocrático da governança do PB, fora dos órgãos da UE (Garben, 2010); o papel da CE e as razões da sua importância crescente no conjunto dos atores. (Martens *et al.*, 2004; Croché, 2006, 2008, 2009a; Corbett, 2011); o PB como um processo de comunicação transnacional (Heinzel & Knill, 2008; Saarinen, 2005, 2008; Vögtle, Knill & Dobbins, 2010; Vögtle & Martens, 2014).

D. O referencial subjacente ao PB

Os textos sobre o referencial do PB partem de abordagens cognitivas e analisam o quadro cognitivo do PB quer a partir de conceitos que circulam nos documentos relativos ao mesmo quer a partir de conceitos que os questionam.

Os conceitos são analisados enquanto portadores de valores, mobilizando imagens, novos desígnios e novas regras que se impõem num plano supranacional aos estados-nação com uma sensação de inevitabilidade e definindo o que é estabelecido como: *lifelong learning* em articulação com a *empregabilidade*; *mobilidade* como uma nova forma de cidadania europeia (Lawn, 2002; Nóvoa, 2002, 2005), *comparabilidade*, que inclui indicadores, padrões, resultados, dados e conhecimento, que se institui como regulação e uma nova forma de governação.

É claramente identificado um novo referencial de economia competitiva baseada no conhecimento que implica mudanças sociais e novas formas de exercício de poder político sobre os cidadãos. Este referencial global, que define o referencial setorial do ensino superior, é referido como atribuindo a este um papel utilitário ao serviço da economia (Ravinet, 2008; Muller & Ravinet, 2008; Moutsios, 2013). São igualmente referidas tensões entre o referencial de mercado da UE e a autonomia universitária, na base dos desenvolvimentos do PB (Gornitzka, 2010).

Na justificação da ampla aceitação do PB é ainda mobilizado o conceito de *governamentalidade*, enquanto forma de levar os indivíduos a implementar decisões com as quais muitas vezes não concordam, mas às quais não conseguem opor-se (Kupfer, 2008; Fejes, 2005, 2008; Croché, 2008; Tuschling & Engemann, 2006).

E. Os vários atores e as diferentes interpretações do PB

Trata-se de um conjunto de textos que, sobretudo a partir de abordagens neoinstitucionalistas e teorias da implementação, analisam os diferentes atores que atuam aos diferentes níveis políticos do PB - supranacional, nacional e local - e a sua ação. Os textos dão conta das diferentes interpretações e de como essas interpretações e os interesses dos vários atores envolvidos dão azo a diferentes traduções dos objetivos do PB nos vários contextos.

É especialmente focado, ao nível dos processos que ocorreram, os papéis e as ações dos vários atores nacionais e supranacionais (Zgaga, 2013; Dale, 2009; Lažetić, 2010); a diferença entre as alterações ao nível da estrutura, impostas por legislação, e a implementação de novas práticas resultantes das interpretações dos atores institucionais (Veiga, 2010, 2012; Veiga, Amaral & Mendes, 2008; Veiga & Amaral 2009; Neave & Veiga, 2013; Sin, 2012b, 2014b); o desfasamento entre os relatórios do BFUG sobre o desenvolvimento do PB e as realidades nacionais (Neave & Amaral, 2008; Teelken & Wihlborg, 2010).

Ao nível das representações e interpretações, é focado os diferentes objetivos nacionais para a implementação do PB que provocaram alterações nos respetivos sistemas de ensino superior e que se traduziram em níveis diferentes de implementação (Pusztai & Szabó, 2008; Sin & Saunders, 2014); a importância das diferentes interpretações e objetivos dos atores aos vários níveis de responsabilidade pela implementação do PB (Witte, 2006; Kehm, 2010); as interpretações diversas e a recontextualização do PB no plano nacional de vários Estados membros (Huisman & Wende, 2004; Ursin, Zamorski, Stiwné, Teelken & Wihlborg, 2010; Sin, 2012b, 2014b; Sin & Saunders, 2014; Karseth & Solbrekke, 2010).

3.2. Literatura sobre a concretização do PB em Portugal

No que respeita à literatura de autores portugueses sobre a concretização do PB em Portugal, encontrámos no Repositório Científico de Acesso Aberto (RCAAP) seis teses de doutoramento, concluídas entre 2010 e 2013, situadas pelos seus autores nas áreas da linguística (Martins, 2012), da sociologia da educação (Moraes, 2013), da educação (Veiga, 2010; Sousa, 2011; Brito, 2012) e da didática e formação (Aquino, 2013).

As teses abordam a implementação do PB ao nível das IES, sendo que quatro se debruçam sobre os processos de alterações curriculares e pedagógicas introduzidas nas IES dos respetivos autores, a fim de alcançar os objetivos de Bolonha e uma aborda cursos de formação de professores pós-Bolonha. Isto significa que o enfoque não é a concretização mas os efeitos do PB em mudanças do currículo, da didática e da formação de professores. Estão neste caso as teses sobre as alterações ao nível da organização curricular no Instituto Superior de Contabilidade e Administração do

Porto (Sousa, 2011); sobre a utilização de ferramentas web no ensino do inglês numa unidade curricular da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Viseu (Martins, 2012); sobre inovações no processo de ensino da matemática no Politécnico da Guarda (Aquino, 2013); sobre alterações nas práticas de avaliação de docentes de cursos de licenciatura em tecnologias da saúde e enfermagem (Morais, 2013); sobre a formação de professores nas Escolas Superiores de Educação (Brito, 2012) .

Apenas uma tese na área da educação se situa claramente no campo da análise política (Veiga, 2010). Centrando-se também no nível organizacional, tem no entanto maior abrangência, analisando, através de um questionário, as perceções do pessoal docente, estudantes e pessoal não-docente de sete IES em quatro países europeus: Alemanha, Itália, Noruega e Portugal. A finalidade da investigação era “avaliar em que medida a implementação do processo de Bolonha estava a contribuir para a institucionalização de uma Área Europeia de Ensino Superior” (ibidem: 3). Utilizando a abordagem do *ciclo de políticas*¹⁰ e do neoinstitucionalismo sociológico¹¹, a autora concluiu que o discurso de sucesso associado ao PB no *país político* não correspondia à efetiva institucionalização do EEES no *país real*, ou seja, a implementação não estava a corresponder a este objetivo pré-estabelecido, ainda que os instrumentos políticos estivessem postos em prática.

A autora conclui que o nível de consciência de Bolonha como processo político, nas IES analisadas, era baixo, com muitos respondentes a não manifestarem opiniões sobre as questões colocadas. Ao nível das transformações e dos impactos gerados pelas reformas, o grau de consciência é razoável. No entanto, verificou-se a existência de diferentes interpretações e a possibilidade de que as alterações ocorridas tenham sido progressivas e não planeadas, como a mudança de práticas pedagógicas, um dos resultados mais em foco: os resultados da investigação apontam para “a predominância da reforma pedagógica nas universidades escrutinadas como um importante resultado de implementação” (idem: 442).

¹⁰ A autora refere: Ball, 1994; Bowe, *et al.*, 1992.

¹¹ A autora refere: Dimaggio & Powell, 1983; March & Olsen, 1989, 2006; Peters, 1999; Powell, 2007; Scott, 2003.

No que respeita a 48 artigos publicados em revistas científicas focados na situação portuguesa, alojados no RCAAP, a situação é idêntica à acima descrita para as teses. A larga maioria dos artigos analisa alterações curriculares e metodológicas nas áreas científicas e nas IES dos respetivos autores ou outros aspetos concretos associados ao PB, tais como as perceções e necessidades dos estudantes e a empregabilidade dos cursos pós-Bolonha. Há no entanto um conjunto de 10 artigos que aborda a implementação nacional do PB numa perspetiva global comparada em Portugal e noutros países, procurando captar interpretações dos atores no terreno - estudantes, académicos e políticos (Veiga, Amaral & Mendes, 2008; Veiga & Amaral, 2009, 2012; Veiga, 2012; Neave & Veiga, 2013; Sin, 2012b, 2014a, 2014b; Sin & Saunders, 2014). Note-se que os artigos analisam resultados de três estudos empíricos, de dimensão variável.

Um é um estudo extensivo que se baseia num inquérito aplicado a todas as instituições de ensino superior portuguesas que em 2006 apresentaram propostas de novos cursos ou adequação de cursos existentes ao modelo de Bolonha (Amaral, Veiga & Rosa, 2007). Os resultados do estudo foram publicados em dois artigos científicos (Veiga, Amaral & Mendes, 2008; Veiga & Amaral, 2009), tendo os autores concluído que a implementação do PB em Portugal estava a ser feita “na forma e não na substância” (Veiga & Amaral, 2009: 67). Outra conclusão foi de que a finalidade do PB percebida pelos respondentes tinha mais a ver com a mudança do paradigma educacional do que com os objetivos expressos da Declaração de Bolonha, tais como a promoção da empregabilidade e da mobilidade (ibidem).

Um outro estudo, que constitui a base empírica da tese de doutoramento de Amélia Veiga (2010), é objeto de análise em mais três artigos científicos (Veiga & Amaral, 2012; Veiga, 2012; Neave & Veiga, 2013). Como atrás referido, o estudo faz uso da abordagem do *ciclo de políticas* e do neoinstitucionalismo sociológico, centrando-se nas perceções do pessoal docente, estudantes e pessoal não-docente de sete IES em quatro países europeus. Nos três artigos é apresentado a análise das respostas a um questionário que focava: o impacto do PB enquanto política; a sua implementação na universidade; as mudanças introduzidas no processo de ensino/aprendizagem e na investigação (Neave & Veiga, 2013). As conclusões apontam para a importância dos processos de reinterpretação e recontextualização do PB ao nível organizacional (o

país real), onde as prioridades dos respetivos sistemas de ensino superior são assumidas como oportunidades de mudanças, em detrimento dos objetivos explícitos do PB ao nível Europeu (mobilidade, comparabilidade, empregabilidade). Assim, o PB parece ser visto como um fim em si próprio, ou seja, como comportando a exigência de proceder a alterações formais do sistema, tais como a implementação de um novo sistema de ciclos e o uso do ECTS, e não como um meio para a construção do EEES (a grande finalidade do PB ao nível Europeu). Além disso, a reforma em torno da alteração do paradigma centrado no ensino para a aprendizagem centrada no estudante surge como o grande desafio colocado às instituições portuguesas.

O último estudo, base empírica da tese de doutoramento de Cristina Sin (2012a), baseia-se em entrevistas semiestruturadas a académicos e a outros atores ao nível nacional, no período entre dezembro 2009 e junho 2010, em três países: Inglaterra, Portugal e Dinamarca. Os entrevistados incluíram, além de docentes e estudantes, políticos responsáveis por órgãos ou estruturas políticas que orientaram a implementação do PB. Em Portugal, foram entrevistados o então Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o respetivo Secretário de Estado, um antigo Secretário de Estado do Ensino Superior e um representante português no BFUG. Foram ainda entrevistados 11 docentes e 8 estudantes de dois cursos de mestrado em Física e um representante de uma organização de estudantes. As análises e interpretações das respostas são apresentadas em quatro artigos científicos (Sin, 2012b, 2014a, 2014b; Sin & Saunders, 2014).

Um dos artigos (Sin, 2014b) centra-se especificamente nas interpretações dos objetivos de aprendizagem (*learning outcomes*), concluindo que existem fortes discrepâncias no entendimento sobre este conceito, aos diversos níveis: intenções políticas, prática académica e experiência dos estudantes. Além do mais, em Portugal, apesar do discurso académico e oficial (e.g. Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de março) sobre o paradigma pedagógico de ensino centrado no aluno, quer os docentes quer os estudantes entrevistados mostraram desconhecer o real significado de objetivos de aprendizagem. Escreve Sin (2014b: 1833):

A definição de objetivos de aprendizagem parece ter sido uma atividade burocrática em ambas as instituições, já que as entrevistas sugerem pouca consciência do conceito e ainda menos a sua incorporação na prática. O conteúdo parece ser o que continua a

guiar a prática. Isto é reforçado pelas percepções dos estudantes portugueses entrevistados: ausência total de consciência sobre o que são objetivos de aprendizagem.

Os artigos Sin (2012b; 2014b) e Sin & Saunders (2014) adotam diferentes perspectivas teóricas e conceitos – a *teoria da interpretação cultural*¹², a *teoria das práticas sociais*¹³, o *ciclo de políticas, discurso político e texto político*¹⁴, *escada de implementação*¹⁵, *campo político*¹⁶. Num dos artigos (Sin, 2014a) a autora segue uma abordagem focada no *objeto político*, conceito articulado com os de *ontologia* e *ontologia posta em prática (enacted ontology)*, e que que a autora propõe a partir da teoria do construtivismo social¹⁷.

As conclusões apontam todas na mesma direção, ou seja, dado a natureza não obrigatória e os mecanismos de *soft law* usados na sua coordenação, o PB foi concretizado através de práticas diferenciadas, decorrentes de diferentes percepções e atitudes, bem como de diferentes processos de tradução e interpretação por parte dos atores no terreno. No que diz respeito a Portugal, a concretização do PB é caracterizada como *empenho criativo* (Sin & Saunders, 2014). De acordo com esta categoria, os académicos iniciaram mudanças nas IES decorrentes do PB antes de a legislação ter sido publicada e elegeram a mudança do paradigma pedagógico como central à implementação do PB, segundo a autora, antes da mesma ter sido introduzido no discurso oficial do PB:

... a dimensão pedagógica emergiu como um entendimento português inovador do Processo antes da noção de aprendizagem centrada no aluno começar a receber atenção nos documentos oficiais de Bolonha. Pelo seu entendimento criativo de Bolonha, o caso português oferece uma boa ilustração da metáfora da ‘política como texto’ (idem: 536).

3.3. Súmula das questões em análise

Das grandes problemáticas atrás apresentadas emerge um conjunto de análises e de resultados de investigação que contribui para a construção de um quadro analítico do

¹² A autora refere: Geertz, 1973.

¹³ A autora refere: Reckwitz, 2002.

¹⁴ A autora refere: Ball, 1994.

¹⁵ A autora refere: Reynolds & Saunders, 1987; Saunders, 2006.

¹⁶ A autora refere: Lingard, Rawolle & Taylor, 2005.

¹⁷ A autora refere: Berger & Luckmann, 1967.

PB enquanto processo político multinível e multirregulatório. Na caracterização desse processo é possível realçar três pontos que se alinham a seguir.

Primeiro, o contexto político e social do PB é um contexto de globalização económica, onde a UE quer afirmar-se como grande competência baseada no conhecimento. Este contexto, decorrente de um novo referencial global societal baseado em valores e princípios associados ao neoliberalismo, introduz alterações não só no papel da universidade mas também no conceito e valor de aprendizagem, conferindo ao PB uma orientação para o mercado e para a economia que colide com a tradicional autonomia universitária e os seus valores, tal como definidos na *Magna Charta Universitatum*. A perspetiva da aprendizagem ao longo da vida, neste contexto, pode ser entendida como um conceito que coloca a responsabilidade da aprendizagem e da empregabilidade na esfera individual, apesar de coexistir com o discurso da coesão social no espaço europeu.

Segundo, o PB abre um novo espaço de ação pública ao nível europeu que se insere num quadro político de governança supranacional. Condicionadas pelo princípio da subsidiariedade, as políticas para a educação e o ensino superior têm exigido novos modos de regulação assentes em instrumentos políticos *soft*, fora do quadro das organizações democráticas da UE. Este quadro político corresponde a um espaço físico e temporal com regras definidas, mas suficientemente fluído para influenciar outras regiões do mundo. Nesta perspetiva, surgem algumas análises que situam o PB num quadro político internacional de governanças regionais, em parte influenciado pelo PB.

Terceiro, o quadro regulatório do PB assenta em métodos e instrumentos *soft* que, permitindo uma adesão voluntária a objetivos e medidas definidas ao nível europeu, incluem escrutínio e controlo público, por pares, de medidas e resultados nacionais a partir de mecanismos de padronização, comparação e medida.

Este quadro de governança multinível e multirregulatório, especialmente evidenciado nos pontos 3.1 e 3.2, permite e torna adequado a análise do PB numa perspetiva de ação pública, que, quer no contexto global europeu quer em contextos específicos, nacionais ou locais, identifique atores, matrizes cognitivas, interesses, jogos e

conflitos de poder, discursos, métodos e instrumentos.

Como mostra a literatura sobre as concretizações nacionais do PB, este tem sido posto em prática de formas diferenciadas, em resultado de processos de *edição* de ideias circulantes que são recontextualizadas à luz dos interesses e das interpretações dos atores aos níveis nacional e local.

A investigação publicada sobre a situação portuguesa concorre para esta conclusão. Os estudos disponíveis sobre a situação portuguesa não permitem ainda, no entanto, ter uma visão alargada sobre os processos que levaram à concretização do PB nem sobre as formas que esta assumiu. Trata-se de estudos situados ao nível das IES e que incidem essencialmente sobre os atores institucionais locais, ainda que atores situados ao nível nacional tenham sido inquiridos. Existe um único estudo, com base num questionário com abrangência nacional (Veiga *et al.*, 2008). Porém, esse estudo capta apenas as perceções das elites institucionais locais, tendo, além do mais, sido conduzido em 2007, apenas um ano após a primeira legislação ter sido publicada e os primeiros cursos terem começado a funcionar. Os outros dois incidem sobre um universo muito reduzido (4 universidades no total e apenas 4 áreas de ensino, num caso e, noutro, apenas 2 cursos da mesma área de ensino), embora abrangendo um leque de atores mais vasto, incluindo docentes, discentes e pessoal não docente. Pode portanto afirmar-se que os estudos sobre a situação portuguesa, para além de escassos, abrangem um universo de atores bastante reduzido.

3.4. Contribuição do presente estudo

O presente estudo insere-se no conjunto da investigação sobre a concretização nacional do PB em Portugal. Propõe-se alargar a sua base empírica atual, e adicionar novas perspetivas analíticas, nomeadamente através do prisma da *ação pública*. De acordo com a fundamentação anteriormente exposta, considera-se que a perspetiva da *ação pública* permite analisar de forma articulada os interesses e as matrizes cognitivas dos atores, os seus contextos de ação e os processos pelos quais alguns se tornam mediadores de ideias e interpretações que são postas a circular e que são adotadas. Assim, partindo das análises que inscrevem o PB num quadro político de governança supranacional, regulado por métodos e instrumentos *soft*, inspirado por um referencial de economia neoliberal, este estudo procura constituir-se como um

analisador dos processos de *edição* de novos referenciais para contextos específicos.

Tendo em conta que esta abordagem não está associada a uma única corrente teórica, antes faz uso de um “largo espectro de ferramentas conceptuais” (Delvaux, 2007: 67), o estudo recorreu a abordagens teóricas e mobilizou conceitos que, na perspetiva da ação pública, ajudam à compreensão do desenvolvimento de políticas públicas multinível e policêntricas. Na secção seguinte dá-se conta dos conceitos chave do estudo.

4. Conceitos centrais da investigação

Tendo em conta o propósito do estudo, tal como tem vindo a ser apresentado, mobilizou-se o conceito de *governança* (Le Galès, 2004) e de *regulação* (Reynaud, 2003) e recorreu-se à teoria da tradução desenvolvida a partir dos trabalhos de Michel Callon (1986) e Bruno Latour (1986, 2005), no âmbito do institucionalismo escandinavo (Czarniawska & Sévon, 1996, 2005), particularmente ao conceito de *edição* (Sahlin-Andersson & Sévon, 2003; Sahlin & Wedlin, 2008; Wedlin & Sahlin, 2017). Optou-se ainda pela abordagem cognitiva e normativa (Surel, 2000a; 2000b; 2004), com foco particular nas noções de *referencial* (Jobert & Muller, 1987; Muller, 1995, 2004) e de *fórum* (Jobert, 1992, 1994, 2004; Fouilleux, 2000, 2003, 2011). Estes conceitos centrais da investigação são abordados a seguir, assinalando-se a contribuição de cada um deles para o estudo que se pretende desenvolver.

4.1. Governança e regulação

Neste trabalho adotou-se o conceito de *governança* enunciado por Patrick Le Galès (2004) por ser próximo do conceito de *ação pública*, tendo sobre este a vantagem de ser usado por um leque mais vasto de autores e, particularmente no contexto da análise das políticas europeias e do PB, (por exemplo, Gornitzka, 2006; Lawn, 2006, 2011; Ravinet, 2008; Dale, 2008, 2010; Amaral *et al.*, 2009; Robertson, 2010; Grek, 2014; Nóvoa, 2013). Para Patrick Le Galès, a *governança* respeita

... ao conjunto de instituições, redes, diretivas, regulamentações, normas, usos políticos e sociais, bem como aos atores públicos e privados que contribuem para a estabilidade duma sociedade e dum regime político, para a sua orientação, a sua capacidade de dirigir e de fornecer serviços e assegurar a sua legitimidade (Le Galès, 2004: 243).

Le Galès põe desta forma a tónica no conjunto de atores e na partilha do poder democrático, assente em processos interativos de regulação. De acordo com João Barroso (2009), citando Reynaud (2003: 956), a regulação é sempre uma *multirregulação*. Num contexto de governança também os instrumentos tradicionais de governo hierárquico, tais como legislação e regulamentação perdem efeito, dando lugar a novos instrumentos que permitem ao Estado continuar a regular a ação dos diferentes atores e dos seus interesses em favor do equilíbrio social e do bem comum de forma persuasiva e não coerciva. Governar através de instrumentos é um modo próprio da governança, em que a fonte de poder e a regulação passam da relação vertical hierárquica entre o Estado e os cidadãos para a inter-relação entre os atores, sendo que essa inter-relação se gera e organiza em torno dos instrumentos.

A *governança* é pois inerente à *ação pública*, dois conceitos concordantes, segundo Delvaux (2007: 70), ambos evidenciando o papel dos múltiplos atores e dos processos de regulação e jogos de poder que têm lugar em arenas e fóruns políticos. Os conceitos de *governança* e de *multirregulação* traduzem e ajudam a compreender uma nova realidade social e política, decorrente de mudanças na forma de percecionar o papel do Estado. Em primeiro lugar, a descrença no *Estado Providência* e na sua capacidade em resolver os problemas do bem público, em parte resultantes da crise económica e financeira dos anos setenta, em parte resultantes da ascensão do neoliberalismo, com a entrada na arena política de atores do setor privado, sob o *slogan* de “menos Estado, melhor Estado” (Lima, 2007: 165).

Adicionalmente, com os fenómenos da globalização e da governação multinível, o próprio conceito de *Estado Nação* é posto em causa (Barroso, 2013: 16). Merece aqui destaque a governança no seio da UE. A UE, enquanto espaço político supranacional regional, é considerado um caso singular, pela abrangência de objetivos a que se propõe (Dale, 2009: 27; Rodrigues, 2005: 398). Os objetivos da UE não se confinam a uma integração económica, incorporam igualmente o desenvolvimento de um modelo social que pressupõe um quadro comum de valores e de normas orientado para a coesão social. Conforme defende Maria João Rodrigues, a Estratégia de Lisboa não é definida “para se transformar «na mais competitiva», mas sim, numa estratégia que visa uma forte combinação entre a competitividade e os outros fatores. Esta é a especificidade do modo europeu” (Rodrigues, 2005: 396). Seja como for,

politicamente, a UE é hoje uma realidade complexa que constitui uma instância política supranacional em permanente tensão com as soberanias nacionais dos Estados Membros e que “requer um motor político, i.e. um centro de governação a nível europeu, com o poder de coordenar as políticas e de adaptá-las a cada contexto nacional” (idem: 398).

No espaço político da UE têm por isso emergido modos de governança em função da necessidade de encontrar consensos, equilíbrios e convergências entre os Estados Membros, tendo em vista a consecução de objetivos e metas traçados em órgãos ou outras instâncias de decisão europeias. Gornitzka (2006) refere que “na literatura sobre a governança europeia, o termo governança está especificamente ligado à ideia de suplementar e desenvolver alternativas ao Método Comunitário e à ênfase na lei dura (*hard law*) como meio de integração” (idem: 11). É neste contexto que a Cimeira de Lisboa de 2000 pode ser considerada um marco em termos de governança europeia, na medida em que concebeu um método inovador, o Método Aberto de Coordenação (MAC,) para lidar com os problemas colocados pela governança supranacional. Seguindo Gornitzka (2006),

O Conselho Europeu de Lisboa representa a confluência de dois processos gerais – o processo que levou ao diagnóstico das falhas da economia do conhecimento da Europa e ao reconhecimento de que esta era uma preocupação comum europeia, e a procura de novos modos de governança na União Europeia (idem: 10).

O MAC foi apresentado na Cimeira de Lisboa como um novo método de coordenação das políticas europeias com vista ao cumprimento da Estratégia aí delineada. O método assenta no princípio de que os Estados-Membros devem definir os seus próprios objetivos e metas nacionais tendo em vista a consecução dos objetivos fixados para a UE, respeitando o seguinte: calendários fixados a curto, médio e longo prazo; estabelecimento de indicadores quantitativos e qualitativos e *benchmarks* para comparação das melhores práticas; monitorização e avaliação por pares (European Council, 2000). O funcionamento do MAC é baseado em grupos de trabalho temáticos, constituídos por peritos, e um Grupo Permanente para os Indicadores e *Benchmarks* (SGIB), o que “acentua a natureza de rede da governança europeia ao nível da educação” (Gornitzka, 2006: 20). O MAC distingue-se assim do método comunitário tradicional não só pela governança em rede mas também pela introdução

da *comensuralidade* (Landri, 2017: 22), i.e. mobilização de dados e metas quantitativas e níveis de referência (*benchmarks*), bem como a publicação de resultados que levam à comparação entre países.

O PB insere-se nesta dinâmica de governança supranacional (Charlier & Croché, 2017), com a especificidade de incidir sobre a área de educação, uma área de soberania nacional que continua a ser enquadrada pelo princípio da subsidiariedade. Neste tipo de relações multinível e de fronteiras mal definidas ganha protagonismo as novas fontes de legitimação do poder, nomeadamente através do uso de modos e instrumentos políticos baseados na persuasão e não na coação, como os acima mencionados, e que são por isso caracterizados como *soft*. O termo *soft* aplicado a modos e instrumentos tem sido utilizado, *inter alia*, para caracterizar a governança do PB por autores como Gornitzka (2006), Lawn (2006, 2011), Veiga & Amaral (2012) ou Brøgger (2016). A linha de inquirição sobre a governança transnacional na UE é pois importante para uma contextualização adequada da problemática desta tese, visando a compreensão do desenvolvimento do PB no quadro do desenvolvimento da UE.

Neste sentido, emerge como relevante para o presente estudo a análise de um movimento político para a convergência dos sistemas educativos europeus que alguns autores designam de *europeização* da educação e do ensino superior (Lawn, 2002, 2006, 2011; Nóvoa, 2002, 2005, 2013; Antunes, 2005, 2008; Lima, Azevedo & Catani, 2008, Lima, 2010; Muller & Ravinet, 2008; Grek, 2008, 2014; Croché, 2009b; Dale, 2009; Gornitzka, 2010; Dale & Derouet, 2012; Lawn & Grek, 2012; Lawn & Normand, 2015; Landri, 2017)¹⁸.

Ao fenómeno da *europeização* não é alheio o da governança transnacional (Djelic & Sahlin-Andersson, 2006), que opera a partir de redes e através da circulação de ideias e de instrumentos baseados no conhecimento: a regulação é atualmente “um conjunto complexo de atividades que faz a ponte entre o global e o local e que acontece simultaneamente dentro, entre e através das fronteiras nacionais” (idem: 5). Nesse sentido, Djelic & Sahlin-Andersson (2006), mostraram que a governança

¹⁸ A europeização do ensino superior será objeto de análise num capítulo posterior.

transnacional está a levar ao desenvolvimento de uma sociedade mundial apoiada em padrões e modelos em relação aos quais os Estados e outros atores são referenciados e transformados. Neste contexto surge um novo tipo de atores, os *atores soft* (Meyer, 1996) que não substituem os Estados mas que exercem uma ação persuasiva e que transmitem saberes especializados fundamentados em conhecimento científico. Os *atores soft*, que têm identidades múltiplas, em fluxo e mal definidas, podem ser *empresas, agências estatais, ONGs, grupos da sociedade civil, profissões e comunidades epistémicas, órgãos standardizados, organizações internacionais* (Djelic & Sahlin-Andersson, 2006: 16). Estes atores mobilizam os seus quadros nacionais regulatórios transportando-os para a governança internacional onde irão ser objeto de processos sociais de tradução¹⁹.

De entre os *atores soft*, destaca-se pela importância assinalada em estudos recentes (Lawn, 2002; Nóvoa, 2002; Martens *et al.*, 2004; Djelic & Sahlin-Andersson, 2006; Carvalho, 2011; Steiner-Khamisi, 2012; Grek, 2014), um conjunto de organizações internacionais que se tem vindo a impor a partir da segunda metade do século XX e que marcarão as políticas nacionais até aos nossos dias, através de estudos, relatórios, *standards*, opiniões, recomendações e estudos comparados.

A influência destas organizações, criadas a seguir à 2.^a guerra mundial, tais como o Banco Mundial (1944), a UNESCO (1945), a OECD-OCDE (1948) e a CEE/UE (1957), faz-se sentir, quer através das suas próprias produções, adotados pelos Estados e pelas IES, através de processos de tradução, quer no estímulo e inspiração para a criação de inúmeros grupos de trabalho, encontros, reuniões e redes de *experts*. Estes grupos e redes operam numa dinâmica de fluxos, facilitada pelo desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação (Castells, 2005) constituindo verdadeiras instâncias de governança transnacional (Djelic & Sahlin-Andersson, 2006).

¹⁹ A circulação de atores e das *viagens* das suas ideias, através de textos de vária natureza, para outros contextos institucionais onde são traduzidos (Czarniawska & Joerges, 1996 *citus in* Djelic & Sahlin-Andersson, 2006) será abordada na secção seguinte, onde é analisado o conceito de *edição* enquanto processo de tradução (Sahlin & Wedlin, 2008).

É assim que os *benchmarkings* e os *rankings*, dispositivos próprios de uma sociedade orientada para o mercado, estão a fazer o seu caminho introduzindo necessidades artificiais de padronização e competição. Particularmente no ensino superior, como em outras áreas da educação, vários exemplos deste tipo de governança *soft* podem ser encontrados em projetos, tais como, por exemplo, o *Tuning*, o AHELO²⁰ e o CALOHEE²¹ e em estruturas como a ENQA, bem como o EQF e o MAC, introduzido com a Estratégia de Lisboa, a partir do Conselho Europeu de 2000.

As análises que mostram que as políticas atuais são definidas em grandes espaços de governança supra e transnacional, quer sejam redes ou espaços políticos regionais como a UE, e influenciadas por atores *soft* internacionais, não apontam para a diminuição das responsabilidades nem para a diminuição da dimensão nacional das políticas públicas. Os órgãos de poder e os outros atores políticos nacionais são determinantes para o desenvolvimento dessas políticas. O que a análise da governança transnacional sugere é que, para a compreensão da ação dos atores nacionais, é necessário compreender a intrincada malha em que os mesmos se movem, e os processos de interação social que daí decorrem, que dão forma e significado a essa ação. A sociologia da tradução, entre outras abordagens, oferece explicações para a ocorrência de fenómenos de governança transnacional através da circulação de ideias e da forma como esta circulação pode induzir processos de mudança institucional. Este tema é abordado na secção seguinte.

4.2. Edição

Os estudos sobre tradução na área da sociologia tiveram início com Michel Callon (1986) e Bruno Latour (1986, 1987). Ambos usaram o conceito de tradução na análise das instituições, das tecnologias e da inovação, conceptualizando-o como “um processo complexo de negociação durante o qual os significados, as reivindicações e

²⁰ O Projeto AHELO (*Feasibility Study for the International Assessment of Higher Education Learning Outcomes*) foi um projeto da OCDE que decorreu entre 2010 e 2013 e que teve como objetivo ver a exequibilidade prática e científica de avaliar o que os estudantes do ensino superior sabem e conseguem fazer após a graduação.

²¹ O Projeto CALOHEE (*Measuring and Comparing Achievements of Learning Outcomes in Higher Education in Europe*), da Rede Internacional Tuning, decorreu entre 2016 e 2017 e visou o desenvolvimento de testes multi-dimensionais em cinco áreas académicas, usando uma metodologia semelhante mas adaptada às características de cada uma das áreas, a fim de comparar o desempenho dos estudantes no contexto da Europe ou mesmo do EEES.

os interesses se modificam e ganham terreno” (Waeraas & Nielsen, 2015: 5). Estes autores consideram que, independentemente da abordagem usada para a explicação de como ocorrem estes processos, a tradução tem três tipos de significado: *político* (envolve interesses e interpretações, através de “atos de persuasão, jogos de poder e manobras estratégicas”); *geométrico* (envolve movimento e mudança de lugar); *semiótico* (durante o movimento ocorrem transformações do significado) (idem: 9).

Para o institucionalismo escandinavo (e.g. Czarniawska and Sevón, 1996, 2005; Sahlin-Andersson, 1996; Sahlin-Andersson & Sevón, 2003; Sahlin and Wedlin, 2008), a tradução é um processo inerente à mudança institucional na medida em que envolve processos de mudança de um objeto de um contexto para outro, durante os quais quer o objeto quer o contexto sofrem transformações (Wedlin & Sahlin, 2017). As transformações podem levar tanto à homogeneização como à diversificação. A introdução de novas ideias, principalmente de ideias da moda, opera-se por *imitação*. Porém, as imitações não ocorrem num vácuo, ocorrem em função dos atores, de outras ideias, de outras tradições e instituições (Sahlin & Wedlin, 2008: 219). A tradução diz assim respeito a processos “simultâneos de movimento e transformação: as coisas transformam-se quando são movidas” (Wedlin & Sahlin, 2017: 109). Daí, “imitar não é só copiar, mas também mudar e inovar” (Sahlin & Wedlin, 2008: 219). A moda parece ser uma das motivações para a imitação, mas há outras que as autoras citadas mencionam, associadas a processos de identidade. Imita-se para ser semelhante a outros ou, pelo contrário, para se distinguir dos outros, ou seja, é na relação com os outros e por comparação com eles que a identidade se revela e dá a conhecer (idem).

No sentido de analisar os processos de transformação das ideias enquanto circulam de uns contextos para outros, Sahlin-Andersson (1996) propôs o conceito de *edição* (Sahlin-Andersson, 1996; Sahlin-Andersson & Sevón, 2003; Sahlin & Wedlin, 2008; Wedlin & Sahlin, 2017). O conceito de *edição* parte da premissa de que as ideias circulam através da sua materialização em objetos (textos, modelos ou protótipos) que são recriados à luz das circunstâncias e das representações daqueles que os adotam, num processo caracterizado como recontextualização de experiências e modelos. Neste sentido, o processo de *edição* altera não só a formulação das experiências e modelos mas também o seu significado:

As ideias e as práticas viajam através de níveis sociais, deixando de ser ideias abstratas para passarem a ser objetos com existência real (ideias transformadas em objetos) ou postas em práticas (ideias transformadas em ação) (Waeraas & Nielsen, 2015: 21-22).

Através dos objetos, sejam eles documentos ou ações, desenrolam-se processos contínuos de *edição*, ou seja, de formulação e reformulação de políticas, bem como do seu controlo social e da sua legitimação. Se tivermos em conta que estes processos são influenciados pelos quadros cognitivos e normativos dos atores envolvidos (Jobert & Muller, 1987), a análise dos documentos e das práticas, considerados como objetos políticos e comunicacionais em fluir constante, é crucial para a compreensão das políticas públicas, como acontece no PB, o caso em análise neste trabalho. Como sublinha Carvalho (2013):

... as políticas têm de ser observadas a partir de múltiplos pontos de sua produção e ancoragem – nos documentos oficiais e oficiosos, como a legislação, nos textos de comissões, nos estudos e nos relatórios (prévios ou posteriores ao estabelecimento formal de uma política), nos lugares de mediatização, na imprensa periódica especializada e não especializada, nas narrativas dos actores, nas reuniões e noutros espaços sociais de interacção (idem: 54).

Embora o conceito de *edição* proposto por Sahlin-Andersson aponte para processos criativos e abertos, tais processos são controlados institucionalmente, seguindo padrões regulatórios (Sahlin & Wedlin, 2008; Wedlin & Sahlin, 2017). As regras relativas aos processos de *edição* são específicas de cada situação e contexto, mas podem, ainda assim, segundo as autoras, ser organizadas em três tipos. Um tipo de regras diz respeito ao contexto: quando circulam, as ideias, protótipos ou modelos são desprovidos do seu contexto espacial e temporal, sendo formulados apenas em termos gerais e abstratos. Ao serem recontextualizados podem por isso ser associados a outras ideologias e programas, diferentes daqueles que os enquadravam inicialmente. Um segundo tipo de regras é relativo ao modo da apresentação: a lógica da narrativa é reconstruída tornando os modelos mais teóricos, mais racionais ou mais científicos, podendo até torná-los mais interessantes para serem seguidos. Finalmente, existem regras relativas à formulação: as ideias, protótipos, modelos podem tornar-se mais claros e mais explícitos, podem ser codificados e categorizados, assumindo novos significados particularmente relevantes para o contexto de chegada.

Segundo as autoras supra citadas, a circulação de ideias pode fazer-se pela disseminação, a partir de um modelo ou de um conjunto de ideias que se transforma em protótipo e é incorporado nas práticas locais, ou através de um processo em cadeia em que os imitadores passam os modelos de uns para os outros perdendo-se o conhecimento da sua origem, como acontece com a moda. Há, no entanto, um outro modo de imitação que as autoras apresentam e que é particularmente relevante para o presente estudo. Esse modo consiste não na circulação direta de ideias entre imitados e imitadores, mas na mediação exercida por outros atores ou organizações. Estes mediadores foram conceptualizados como *editores*. Os *editores* traduzem as ideias e põem-nas a circular com novas formulações e com propósitos normativos:

Estes editores não só relatam e transmitem ideias e experiências, como também, no processo, as formulam e reformulam e portanto enquadram-nas e dão-lhes novas formas. Mais, ensinam (Finnemore, 1996) – mais ou menos diretamente – outras organizações a atuar tendo em vista serem reconhecidas como legítimas (Wedlin & Sahlin, 2017:112).

Atores deste tipo são igualmente designados *portadores (carriers)* (Sahlin & Wedlin, 2008; Wedlin & Sahlin, 2017) e, por outros investigadores, como atores *soft* (já referidos) ou *outros* (Meyer, 1996). Um aspeto importante e comum a qualquer deles é que tanto podem ser atores individuais como empresas ou organizações, tais como, por exemplo, grupos de peritos ou organizações internacionais²². Este tipo de atores funciona muitas vezes em rede e, mais do que protótipos para imitação, produz “templates que são usados para separar o normal do desviante, o moderno do fora de moda e organizações que parecem precisar de mudança daquelas que não precisam” (Sahlin-Andersson & Sevón, 2003: 265).

O processo de *edição* pode assim ser analisado em paralelo com as teorias da governança transnacional (*e.g.* Djelic & Sahlin-Andersson, 2006) que, como atrás mencionado, abordam os fenómenos da regulação através de padrões, modelos e *templates*. Desta forma, a perspetiva da tradução como *edição* torna-se útil à análise da governança supranacional do PB, permitindo analisar os processos de *edição* das

²² O papel de organizações internacionais, tais como o Banco Mundial, a UNESCO, a OCDE, ou a UE já foi analisado atrás.

ideias e das decisões desenvolvidas ao nível europeu e que são levados a cabo por atores nacionais, sendo estes conceptualizados como *editores*.

Neste sentido, o conceito de *editor* apresenta afinidades com o conceito de *mediador*, desenvolvido por Muller no âmbito da abordagem cognitiva das políticas públicas (Muller, 1990), na medida em que ambos os conceitos se referem a intermediários de ideias. Para compreender melhor o papel dos *mediadores*, é necessário colocá-lo no seu contexto teórico e em relação com dois outros conceitos, centrais nesta tese: *referencial* (Jobert & Muller, 1987) e *fórum* (Jobert, 1994, 2004; Fouilleux, 2000, 2003, 2011). No âmbito da abordagem cognitiva das políticas públicas, estes três conceitos surgem interligados e podem explicar o papel não só dos atores mas também dos contextos e das interações na construção, disseminação e apropriação de quadros de interpretar e de agir sobre o mundo.

4.3. Referencial e fórum

As abordagens cognitivas atribuem um papel determinante às perceções, representações, crenças, valores, ideias, conhecimentos e saberes dos diferentes atores, públicos e privados, na transformação social e no desenvolvimento das políticas públicas (Surel, 2000b; 2004). Nesta perspetiva, as políticas, mais do que orientadas para a resolução de problemas pré-existentes, são elas próprias geradoras de problemas que resultam do desfasamento entre a perceção da realidade social e um ideal decorrente dos esquemas cognitivos e normativos dos atores envolvidos. Esse ideal que antecede e condiciona a tomada de decisão política é construído através do debate de ideias, da mobilização de dados científicos e de estudos dos peritos e circula através de redes, facilitadas pelos grandes meios de comunicação de massas. A sua consensualização social corresponde ao que Peter A. Hall (1993) designa de *paradigma*²³, Sabatier & Jenkins-Smith (1993) e Sabatier (1998) de *core beliefs* e Jobert & Muller (1987) e Faure, Pollet & Warin (1995) de *referencial*.

²³ De acordo com Hall, um *paradigma* é estabelecido quando a perceção da realidade nele contida se impõe a toda uma sociedade de modo irrefutável, tornando obsoletas as anteriores perceções. A noção de paradigma de Hall incorpora um dos modelos de análise cognitiva e normativa das políticas públicas identificados por Surel (2004). Este autor identifica outros dois modelos que radicam em princípios comuns e incluem elementos semelhantes, embora combinados de forma diferenciada: o das convicções profundas (Sabatier, 1998; Sabatier & Jenkins-Smith (1993) e o do referencial (Jobert e Muller, 1987).

Qualquer dos três modelos inclui *princípios metafísicos*, *princípios específicos*, *formas de ação e instrumentos* que combinados de forma coerente fornecem sistemas para a definição de “*visões do mundo*” (Surel 2000b: 496) e para a mudança política. Através destes modelos de análise, as mudanças significativas da ação pública são explicadas pela “transformação dos elementos cognitivos e normativos característicos duma política, dum problema ou dum dado setor de intervenção” (Surel, 2004:83).

Referencial

A noção de referencial desenvolvida por Bruno Jobert e Pierre Muller, a partir da obra *L'État en Action* (Jobert & Muller, 1987), exprime, de forma operacional, uma conceção de realidade social coletiva. De acordo com estes autores, as políticas são espaços de conceptualização e construção de novas relações entre o mundo e as pessoas. Segundo Bruno Jobert, *toda a ação social implica uma operação de definição social da realidade*. Para Pierre Muller,

Sempre que estamos em presença de um processo de formulação de uma ação pública, podemos desta forma pôr em prática um mecanismo de fabricação de imagens, de ideias, de valores que vão constituir uma visão do mundo (Muller, 1995: 157).

Segundo Muller (1995), o referencial comporta quatro dimensões (*níveis de percepção do mundo*) articuladas: *valores*, *normas*, *algoritmos* e *imagens*. Os *valores* são os princípios fundamentais estruturantes da ação humana, que implicam as noções de bem e de mal, de certo e de errado. As *normas* correspondem à visão do mundo, idealizada e prospetiva, que resultam de uma percepção do mundo atual como uma realidade insatisfatória. Os *algoritmos* são as teorias de ação que conduzem às *normas* e que incluem estratégias e instrumentos. Por fim, as *imagens* transmitem de uma forma global, direta e imediata o ideal a atingir.

Significa isto que, além da dimensão de representação, o referencial contém igualmente uma dimensão de ação, ou seja, ao dar sentido e construir uma representação do real constrói-se ao mesmo tempo uma representação da distância entre o real percebido e o real ideal e, ainda, um modo de transpor essa distância, ou seja, fornecem-se os princípios e a legitimação de um *modus operandi* que redefine o papel dos atores e das hierarquias na tomada de decisão. Para Muller, a dimensão

intelectual do referencial, que determina a percepção dos atores intervenientes no sistema de decisão, está associada à dimensão do poder, ou seja, usando as palavras do autor,

o processo pelo qual se vai instaurar uma nova hierarquia entre os atores, conseguindo um dos grupos em presença fazer aceitar a sua liderança no seio do sistema e o seu lugar central no processo político (Muller, 1990: 60).

Jobert e Muller desenvolveram a teoria do referencial a partir da análise da sociedade francesa nos anos 80, período em que os setores profissionais²⁴ têm um grande peso na definição das políticas públicas pela sua capacidade de lutar e conseguir visibilidade e privilégios. De acordo com os autores mencionados, as alterações produzidas nas políticas dos setores acontecem em razão de novas relações que se conseguem estabelecer entre um referencial global da sociedade e o referencial do setor em causa, ou seja, um novo Referencial Global-Setorial (RGS). Um setor consegue, assim, impor-se quando consegue interpretar o referencial global da sociedade e definir uma relação ajustada entre esse referencial e o seu próprio papel.

Tal como realça Jobert, a forma como o referencial e como a relação global/setorial é decodificada, veiculada e interiorizada não tem que ser racional e muitas vezes não o é. Estamos em presença de um novo RGS quando este se insinua, se impõe e é tido como inquestionável e incontornável, até para aqueles que com ele não concordam:

O papel do debate de ideias é na maior parte das vezes indireto, ele cria um clima ideológico que influencia os critérios de seleção dos decisores e permite dar forma e legitimidade ao que antes se apresentava como um conjunto de bricolagens parciais (Jobert, 2004, p. 46).

Esta abordagem fornece elementos para compreender duas questões relativas ao PB: a rápida e generalizada adesão ao processo por parte dos países europeus e a evolução do papel da CE no seio da estrutura de coordenação e na governança do PB. Quanto à primeira questão, o sucesso da rápida adesão ao PB pode ser em parte explicado como

²⁴ A noção de setor é definida como sendo o conjunto de papéis sociais estruturados, via de regra, por uma lógica de funcionamento profissional. Por exemplo, o setor médico envolve o conjunto de papéis que concorrem ao exercício das profissões da saúde: médicos, enfermeiros, administradores hospitalares, pesquisadores de laboratórios farmacêuticos, assim como os “doentes”, que também têm o seu papel a desempenhar (Jobert e Muller, 1987: 55).

resultante de uma nova visão do mundo e de um novo *RGS*, ou seja, da percepção de inevitabilidade do Processo, decorrente de um referencial global europeu de economia baseada no conhecimento, como vantagem competitiva num mundo globalizado. O processo institucionalizou-se porque “os seus objetivos eram compatíveis com a matriz da economia e da sociedade do conhecimento, promovida e difundida pela UE a partir de 1990” (Muller & Ravinet, 2008: 653). De acordo com Ravinet,

a visão do Processo de Bolonha faz parte do paradigma prevalecente de economia e sociedade do conhecimento. Isto mostra-nos a forma como o Processo de Bolonha é compreendido e legitimado junto dos intervenientes, o que torna aceitáveis as crescentes obrigações (Ravinet, 2008: 365).

Além do mais, esse referencial permitiu aos governos fazer do Processo uma “alavanca para justificar reformas nacionais” (ibidem).

Quanto à segunda questão, tudo aponta para que a CE não era inicialmente bem-vinda às reuniões dos ministros, que entendiam a sua presença como uma interferência numa área da competência deles. A CE não só não foi convidada em 1998 para a Conferência da Sorbonne, precursora da Declaração de Bolonha, como no encontro de Bolonha, embora presente, não conseguiu fazer aprovar a sua proposta de que a cooperação tivesse lugar no quadro de trabalho da UE (Croché, 2009a). Os factos apontam para que o PB “foi impulsionado como um processo fora da UE e da sua estrutura institucional” (Gornitzka, 2010: 539), e que a “marca de fábrica” do PB (Muller & Ravinet, 2008: 656) foi a promoção do EEES como estratégia de “resistência à UE” (ibidem). E, efetivamente, esta estratégia parece ter sido vital para reunir o consenso dos ministros em torno da Declaração de Bolonha. Como realça Pechar (2007),

Se a Comissão tivesse convidado os estados membros da União Europeia para assinar a mesma declaração em Bruxelas, os ministros nacionais de educação teriam tido acaloradas discussões para encontrar maneira de rejeitar essa interferência na esfera da sua soberania (idem: 112).

Ora, apesar desta afirmação de soberanias nacionais e da rejeição inicial da participação da CE, esta acabará, na Cimeira de Praga, em 2001, por se impor como membro de pleno direito na estrutura de coordenação, o BFUG, porque os países

“consideraram que as ações que ela realizou entre 1998 e 2001 fizeram avançar as suas reformas” (Croché, 2008: 17). A condição de membro em pé de igualdade com os ministros ou seus representantes será confirmada na Cimeira de Berlim, em 2003, quando passa a integrar um Conselho (*Board*) cuja missão é supervisionar o trabalho entre as reuniões do BFUG. É assim aceite como macro ator incontornável do PB. Isto aconteceu não só pela sua experiência em programas transversais anteriores, como o Erasmus, e pela sua matriz técnica, mas também pela sua capacidade de mobilizar recursos e proporcionar financiamentos (Muller & Ravinet, 2008; Amaral, 2009; Croché, 2009a).

No processo de disseminação de um novo referencial, é fulcral o papel dos *mediadores* que fabricam “imagens cognitivas que determinam a perceção do problema pelos grupos em presença e a definição de soluções adequadas” (Muller, 1990: 50). Fazendo a ponte com o conceito de *editor*, atrás introduzido, e da afinidade deste com o conceito de *mediador*, pode considerar-se que os *mediadores* são os *portadores* e *editores* do *referencial*. Os *mediadores* ocupam lugares chave na sociedade e estão imbuídos de uma autoridade legitimada pelo seu próprio prestígio ou pelo prestígio que lhes é atribuído e reconhecido, em função, quer dos papéis sociais e políticos que desempenham, quer do impacto que as suas ideias, conhecimentos ou valores têm na sociedade. Aliás, para Muller, as noções de *referencial* e de *mediador* são inseparáveis:

O mediador é o ator, coletivo ou individual, que produz o referencial, a verdade do momento... Ele diz a verdade porque define o lugar do setor em relação à sociedade no seu todo e porque se apoia nas transformações do global para anunciar as transformações inevitáveis do setorial (Muller, 1995: 161).

Daí, a importância que é reconhecida, por exemplo, no Projeto KNOW&POL à “luta e negociação acerca do modo legítimo de ler e interpretar a realidade” (AA.VV: 6). Esta é de resto uma questão fundamental em democracia, tal como refere Warin que, referenciando Habermas, afirma:

A democracia estará em perigo a partir do momento em que os constrangimentos impostos aos indivíduos pelas decisões dos dirigentes não precisem de ser justificados à luz de um sistema de normas alinhado com a evolução das representações que estão em curso na sociedade (Warin, 1995: 87).

Uma das razões porque a noção de referencial é útil na análise das políticas sob o prisma da ação pública, é porque reconhece aos diferentes atores a capacidade de participação no processo da sua construção que, apesar de ser composto por fases distintas, não é linear. Assim, o modo como os práticos reinterpretam os referenciais propostos pelos *mediadores* condiciona os seus modos de ação e essa reinterpretação, se não tem o poder de reformular o referencial de partida, tem necessariamente o poder de o reajustar, redirecionar e até de o subverter. Como sublinha Warin,

Os destinatários ou agentes... têm a capacidade de intervir, dentro dos seus meios e dos seus métodos, nos processos de regulação, e, conseqüentemente, de agir sobre a ordem social que desenham as políticas de que são eco (Warin, 1995: 90).

Esta afirmação encontra eco na perspectiva introduzida por Muller e Ravinet (2008) de que o PB abre um novo espaço de ação pública na Europa em que a resistência à UE pode não significar resistência à construção europeia, antes a vontade de que essa construção seja uma coisa diferente:

É importante distinguir resistência à *União europeia* (UE) e resistência à *construção europeia*. Mostrar uma vontade de resistir à UE tal, como ela funciona, formular a ambição de fazer das políticas europeias “outra coisa”, não significa necessariamente opor-se à integração europeia, nem mesmo aos valores que a suportam: em certos casos, a resistência à UE não só não é um obstáculo como paradoxalmente pode surgir como um mecanismo de participação na dinâmica de construção de espaço de ação pública europeia (idem: 654).

Fórum

A noção de *referencial* foi complementada pela noção de *fórum* (Jobert, 1994, 2004) e ajuda a compreender o modo como os *referenciais* são construídos e disseminados até à sua apropriação natural pela sociedade. Para Jobert, o *fórum* é o espaço, o palco onde é construído o *referencial*, obra coletiva e complexa que envolve múltiplas discussões e negociações que ocorrem em espaços mediatizados por discursos que se vão harmonizando e convergindo. “Os fóruns regem-se por questões e regras que lhes são específicas, que seguem uma temporalidade particular e que põem em palco diferentes atores com diferentes retóricas” (Boussaguet & Muller, 2005: 43).

Jobert identifica três tipos de *fórum* – *científicos, de peritos e de retórica política* – que atuam a nível das várias dimensões do referencial, atrás mencionadas:

Os elementos constituintes do referencial provêm de diferentes fontes. Os fóruns científicos alimentam os quadros cognitivos da ação e orientam a proteção dos sistemas de informação. Os círculos de peritos estão no centro da elaboração dos instrumentos e das receitas. Os fóruns da retórica política contribuem para a evolução dos valores orientadores da ordem política (Jobert, 2004: 46).

Dois outros autores (Fouilleux, 2000, 2003, 2011; Boussaguet, 2001) trabalharam a noção de *fórum* introduzida por Bruno Jobert em estudos sobre questões particulares. Ève Fouilleux estudou a mudança de referencial numa política setorial, a Política Agrícola Comum (PAC). Este estudo fez sobressair os agricultores que defendiam a sua identidade profissional e apresentavam as suas próprias representações e interpretações, o que levou a autora a adicionar um quarto tipo de *fórum*, o *fórum dos profissionais*. Laurie Boussaguet estudou a luta contra a pedofilia na política francesa, que fez emergir o *fórum associativo*.

Fazendo uma síntese dos estudos realizados, Boussaguet & Muller (2005: 45-46) reviram a noção de *fórum* introduzida por Jobert e, dada a flexibilidade da noção, propuseram a existência de um conjunto de cinco *fóruns*:

- O “fórum dos peritos”, correspondente ao fórum científico de Jobert;
- O “fórum da sociedade civil”, correspondente a um alargamento do fórum dos profissionais incluindo grupos defensores de causas;
- O “fórum das políticas públicas”, que constitui um “lugar de reutilização, de institucionalização das ideias através da sua transformação em instrumentos de política pública (Fouilleux, 2000: 279)”;
- O “fórum mediático”, constituído pelos media;
- O “fórum político”, relativo aos partidos políticos.

A noção de *fórum* avançada inicialmente por Bruno Jobert foi assim assumindo contornos diversos na aplicação que dela fizeram outros autores, admitindo uma grande flexibilidade, que “constitui simultaneamente a sua riqueza e a sua maior fraqueza” (Boussaguet, 2004: 231). Isto permitiu “um uso relativamente livre deste modelo” (Boussaguet & Muller, 2005: 45). Quer o modelo quer o termo continuam a

ser aplicados numa época dominada pela governança transnacional e supranacional no seio da UE. É o caso, por exemplo, de Radaelli (1999) que dá conta de como a criação de um *fórum* ao nível da CE permitiu avançar com consensos sobre a política de impostos no Ecofin, a partir de 1996.

Na realidade, a noção de RGS originalmente diz respeito à relação entre o Estado e a sociedade, entendendo Estado como Estado-nação. Acontece que atualmente, com a progressiva deslocação do centro de decisão política da nação para o espaço da União Europeia, a transnacionalização e a multirregulação das políticas, o Estado-nação perdeu a sua hegemonia enquanto espaço de construção do *referencial*, para dar lugar a *estruturas* (Muller, 2004) supranacionais ainda mais complexas.

Sobre as *estruturas* transnacionais já se falou a propósito dos *editores* ou atores *soft*. As grandes organizações internacionais são hoje *fóruns* de produção e *edição* de ideias que reforçam o *referencial* dominante através da circulação de instrumentos de regulação, tais como padrões, indicadores, *benchmarking*, boas práticas e *templates*. Ao nível supranacional, as redes e as instâncias da UE, enquanto espaços de governança, são igualmente palcos de construção e de *edição* de referenciais. Assim é que se encontram referências a *fóruns* cujos autores apenas adotam esta designação sem os integrarem em nenhuma das classificações acima propostas. No âmbito do PB, o termo é usado quer para designar o próprio PB enquanto rede: “o fórum de Bolonha atuou como uma rede efetiva, permitindo também uma maior comunicação bilateral entre os ministros responsáveis pelo ensino superior” (Lažetić, 2010: 555), quer os seminários oficiais de Bolonha (Witte, 2006) quer as conferências ministeriais (Amaral & Veiga, 2012), quer o BFUG (Lažetić, 2010):

A chave para compreender o Processo de Bolonha como um processo político do ensino superior passa por compreender as interações entre os atores políticos na arena política multinível. Uma arena parece ser o *Bologna Follow Up Group* que reúne mais de 50 representantes de governos nacionais e organizações *stakeholders* do ensino superior europeu sendo criada e legitimada pelos Estados signatários como o principal fórum do processo político (idem: 549-550).

Sumariando as várias definições e usos apresentados, considera-se que os *fóruns* são os espaços onde ocorre a construção dos *referenciais* das políticas. Por sua vez, os

referenciais constituem quadros de interpretação do mundo que contêm, além de dimensões cognitivas (onde se inscrevem crenças, valores, ideias e princípios, que determinam a formulação de problemas), dimensões normativas, de onde resultam teorias de ação que exprimem interpretações causais dos problemas. Os *referenciais* contêm ainda uma dimensão instrumental que aponta para instrumentos e receitas susceptíveis de resolver os problemas identificados. A construção de *referenciais* envolve processos complexos de negociação de significados entre os atores, para a clarificação e progressiva estabilização das interpretações, dos termos de apresentação das situações, da formulação dos problemas e da construção de orientações, propostas ou receitas. Nessa medida, os *fóruns* comportam jogos de poder que levam ao estabelecimento de hierarquias entre os atores e à emergência dos *mediadores*. Juntamente com os *mediadores*, os *fóruns* constituem elementos indissociáveis dos *referenciais*.

5. Hipóteses e propósito do estudo

As análises da literatura, em conjunto com as perspectivas teóricas apresentadas, permitem estabelecer como ponto de partida para a tese a conceptualização do PB como *ação pública* (Commaille 2004; Delvaux, 2009) que se inscreve num movimento de *governança* (Le Galès, 2004) supranacional, em que atores com diferentes estatutos e poderes partilham espaços de fabricação de políticas públicas. Essas políticas são, elas próprias, resultantes de *fóruns* (Jobert, 1994, 2004), ou seja, de espaços político-económicos mais abrangentes onde tem lugar a fabricação de um novo *referencial global* (Jobert & Muller, 1987) que se tem vindo a impor a partir da última década do século XX.

Sob a influência deste novo *referencial*, caracterizado, por exemplo, como *referencial de mercado* por Jobert (1994) e Muller (2004) e de *economia e sociedade do conhecimento* por Ravinet (2008), produz-se um ajustamento do papel do ensino superior na sociedade, estabelecendo-se uma nova relação global-setorial (RGS). O novo RGS leva à aceitação, por parte dos governos nacionais europeus, do PB como *algoritmo* incontornável para a afirmação e a competitividade do ensino superior europeu e, por esta via, da afirmação da Europa como potência mundial baseada no conhecimento, sendo isto percecionado como vantagem quer para os estados membros quer para as IES.

O processo de disseminação do *referencial* subjacente ao PB não é, porém, linear. Ele é objeto de sucessivos processos de *edição* enquanto circula através de diferentes *fóruns*, em instâncias de discussão e decisão quer ao nível europeu quer ao nível nacional e local, nos países aderentes. Ao nível europeu, o BFUG emerge como o grande *fórum* para onde convergem e de onde irradiam outros *fóruns* constituídos por diversos grupos de peritos, de profissionais e de *stakeholders* tanto ao nível europeu como ao nível nacional. Estes processos fazem emergir tanto os *mediadores* (Muller, 1990) ou *editores* (Wedlin & Sahlin, 2017) que editam o *referencial* ao circularem entre *fóruns* e instâncias, como os objetos que o materializam e que o impõem.

É esta moldura multidimensional, multinível e multirregulatória que torna inteligível o desenrolar do PB em Portugal. Num contexto de insatisfação generalizada acerca do ensino superior português, sobre o qual se escrevia que se tornava urgente “arrumar a casa” (Martins, 1999:15), muitos atores sociais – governo, órgãos consultivos, políticos, académicos – viram no PB uma oportunidade para realizar mudanças desejadas. O facto de todos desejarem mudanças não significa que o sentido das mudanças fosse igual para todos. O debate e a luta política que tiveram lugar na sociedade portuguesa da época evidenciaram diferenças na forma como o novo *referencial* europeu foi interpretado e *editado* para a situação portuguesa pelos atores nacionais. Diversas formas de intervenção política e social fizeram assim emergir *mediadores* que, pelas posições ocupadas e prestígio junto de diversas audiências, conseguiram impor a sua visão da sociedade e do ensino superior e, através de processos de *edição* de ideias circulantes, definir orientações para a reestruturação do ensino superior português.

Como referido na revisão da literatura, as interpretações do PB que foram disseminadas pelos atores nacionais, bem como as orientações que foram propostas e implementadas no plano nacional, a partir dos contextos em que esses atores atuaram, não foram ainda objeto de análise do ponto de vista do quadro teórico que se propõe aqui mobilizar. Ora, este quadro permite lançar a hipótese de que tais interpretações e propostas decorreram dos quadros cognitivos e normativos desses atores e resultaram de processos de apropriação e *edição* do novo *referencial* do ensino superior europeu (RGS) que estava em formação ao nível supranacional.

Aprofundando esta hipótese geral, em conjugação com a revisão da literatura, é possível formular um conjunto de seis hipóteses mais específicas:

- 1) O PB constitui uma ação pública supranacional que atravessa a área de responsabilidade da definição de políticas nacionais. Esta circunstância marca a natureza do modelo de governança seguido, com recurso a uma regulação *soft*, tendente a atuar ao nível da adoção voluntária de compromissos por parte dos governos nacionais;
- 2) O *referencial* subjacente ao PB resulta de *fóruns* políticos que funcionam num quadro de globalização económica inspirado por exigências de competitividade baseada no conhecimento;
- 3) O BFUG, o principal *fórum* político do PB, irradia e é, simultaneamente, um centro de confluência de ideias e de interesses dos participantes e das suas redes de retaguarda;
- 4) Os *referenciais* circulam em contextos internacionais, através de documentos ou ações, estando sujeitos a processos de *edição* em função dos contextos nacionais e dos quadros cognitivos e normativos dos *mediadores* nacionais;
- 5) Os *mediadores* nacionais *editam* o *referencial* do PB através de processos de interação desenvolvidos em *fóruns* nacionais;
- 6) Os documentos são os meios privilegiados de interação entre os atores nos processos de formulação e disseminação do *referencial*.

Partindo destas hipóteses, a análise procura elementos chave para a compreensão do processo de *edição* do *referencial* do PB em Portugal. Procura, nomeadamente, compreender o processo de ação multinível em que se desenvolveu o PB, identificando os *mediadores* nacionais que geraram esquemas interpretativos e orientações para a ação pública em matéria de ensino superior, bem como os *fóruns* em que atuaram, analisando os seus esquemas interpretativos e orientações para a

ação pública em matéria de «reorganização do ensino superior» em Portugal. Procura, em paralelo, identificar e analisar os meios a que os *mediadores* recorreram no processo de *edição* do referencial.

Assim concebido, o estudo poderá lançar luz sobre os processos sociais e comunicacionais que permitiram que o *referencial* do PB se disseminasse e se reconstruísse, através das interações ocorridas no contexto sociopolítico nacional, e, desta forma, contribuir para a compreensão geral dos processos de *edição* (Sahlin & Wedlin, 2008) de novos referenciais. Neste sentido, o estudo da *edição* e apropriação do *RGS* do PB, como atrás mencionado, pode ser tomado como um analisador das mudanças que nas últimas décadas se vêm observando quanto aos modos como as políticas públicas se concretizam e desta forma contribuir para a compreensão geral dos fenómenos sociais de disseminação e apropriação de novos referenciais, enquanto traço essencial da ação pública multinível característica do tempo atual.

6. Modelo de análise

Considerando que o PB em Portugal é parte indissociável do PB que se desenvolveu ao nível europeu, o estudo parte de uma análise do PB enquanto *ação pública* multinível, focada tanto no processo ao nível europeu como ao nível nacional. Estando, no entanto, centrado na concretização do PB em Portugal, a análise será focada na *edição* do *referencial* subjacente ao PB que ocorreu e esteve na base das orientações ou propostas que os *mediadores* definiram para o ensino superior português na primeira década do século XXI. A análise incidirá sobre os textos que os *mediadores* produziram e os *fóruns* em que participaram.

6.1. Objetivos do estudo

O processo investigativo desenvolve-se em torno de três eixos de análise: (1) o PB enquanto *ação pública*; (2) atores, *mediadores* e *fóruns*; (3) a *edição* do *RGS*. Os objetivos que foram definidos para cada eixo, e os objetivos específicos em que estes se desdobram, são a seguir explicitados.

Eixo 1: O PB enquanto *ação pública*

Partindo da conceptualização do PB como ação pública multinível, neste eixo analisa-se o seu surgimento e desenvolvimento como política supranacional, bem como a sua

concretização em Portugal. O objetivo deste eixo é pois o de analisar as ações e os processos relativos à génese e ao desenvolvimento do PB. Paralelamente, procura-se analisar a situação socioeducativa em Portugal, no início do século, identificando os atores políticos e as ações que levaram à concretização do PB.

São objetivos específicos deste eixo de análise:

- 1.1. Fazer o mapeamento das principais ações e atores do PB;
- 1.2. Analisar o desenvolvimento do PB, desde a sua génese até 2010, no contexto das políticas europeias para a educação e o ensino superior;
- 1.3. Analisar os objetivos, métodos e instrumentos da governança multinível do PB;
- 1.4. Descrever a situação do ensino superior português na transição do século;
- 1.5. Fazer a genealogia do PB em Portugal até 2010.

Eixo 2: Atores: *mediadores e fóruns*

Neste eixo pretende-se conhecer os atores que, nos seus contextos de atuação (supranacionais e nacionais), *editaram* interpretações e definiram orientações para o ensino superior português e compreender as razões que levaram a que alguns desses atores tenham assumido um papel dominante que os caracteriza como *mediadores*. Assim, pretende-se identificar e caracterizar os atores e os *mediadores* do PB em Portugal, bem como os *fóruns* supranacionais e nacionais em que participaram.

São objetivos específicos deste eixo de análise:

- 2.1) Identificar os atores que tornaram públicos textos interpretativos do PB e orientadores do ESP (legislação, documentos de reflexão, opiniões, propostas, pareceres, etc.);
- 2.2) Caracterizar os atores identificados (formação; filiação institucional; percurso académico e profissional; cargos públicos exercidos);
- 2.3) Definir o estatuto em que intervieram: em nome individual ou em representação de entidades coletivas;
- 2.4) Definir, de entre o conjunto de atores mencionados em 1.1, 1.2 e 1.3, os *mediadores* do PB em Portugal;
- 2.5) Identificar e caracterizar os *fóruns* supranacionais e nacionais em que os *mediadores* participaram;

2.6) Descrever e analisar o papel dos documentos enquanto processo de *edição* do referencial do PB.

Eixo 3: *Edição do Referencial (RGS)*

Quer o quadro teórico mobilizado no estudo quer a literatura focada na génese e no desenvolvimento do PB apontam no sentido de considerar a existência de um novo *referencial* (RGS) em formação na Europa, que esteve na base do rápido desenvolvimento do PB. Em Portugal, o PB assumiu características próprias que o distinguiram de concretizações em outros países, o que leva a pensar que o referencial em circulação na Europa foi *editado*, tendo em conta o contexto e também em resultado dos quadros cognitivos e normativos dos atores nacionais. O estudo pretende assim analisar a *edição* do RGS europeu por parte dos *mediadores* nacionais e as propostas de políticas para o ensino superior português daí decorrentes.

São objetivos específicos deste eixo de análise:

- 3.1) Descrever e analisar os sistemas de valores, normas e teorias de ação que os *mediadores* mobilizaram;
- 3.2) Descrever e analisar as interpretações do PB (finalidades e processos) que disseminaram;
- 3.3) Descrever e analisar os condicionalismos e as implicações que identificaram no contexto português;
- 3.4) Descrever e analisar os objetivos que traçaram e as mudanças que preconizaram para o contexto português.

6.2. Estratégia de investigação

As decisões que foram tomadas em matéria de estratégia de investigação, ou seja, sobre o objeto a investigar, sobre as perguntas de investigação e sobre os métodos utilizados, radicaram em convicções e escolhas, ontológicas e epistemológicas, sobre a forma como se constrói o conhecimento, o que pode ser conhecido e quem pode aceder ao conhecimento (Cohen, Manion & Morrison, 2007; Hesse-Biber & Leavy, 2011).

Assim, tendo em conta os dois paradigmas de investigação sobre a realidade social que são por alguns autores (Cohen, Manion & Morrison, 2007; Bogdan & Biklen,

1982; Hesse-Biber & Leavy, 2011) considerados opostos – a abordagem positivista e a abordagem naturalista ou interpretativa - foi decidido seguir a abordagem interpretativa (Cohen, Manion & Morrison, 2007). Ao contrário da abordagem positivista, que considera que a realidade social existe independentemente do investigador, a quem compete descobri-la, dá-la a conhecer e explicá-la, utilizando para isso os mesmos métodos das ciências naturais, que têm em vista identificar padrões, ocorrências e frequências cujas causas se encontram no passado, a abordagem interpretativa considera que a realidade social é uma construção humana. Nesta perspetiva, a ação humana é essencialmente deliberada e consciente, orientada para o futuro e enformada por valores, ideais, objetivos e teorias de ação, e suscetível de se tornar imprevisível pela força das interações sociais a que está sujeita (Cohen, Manion & Morrison, 2007: 7-8). Os fenómenos sociais só são por isso compreensíveis à luz dos contextos e dos quadros cognitivos e normativos que são mobilizados pelo investigador no esforço de interpretação e atribuição de significados.

Sendo que a metodologia qualitativa é a que melhor se adapta à abordagem interpretativa, desenvolveu-se um estudo descritivo e interpretativo (Cohen & Manion, 1989; Bogdan & Biklen, 1982; Cohen, Manion & Morrison, 2007; Hesse-Biber & Leavy, 2011), da concretização do PB em Portugal enquanto construção social e cognitiva dos atores identificados como principais. Tal quadro partiu ainda da escolha de um ponto de vista alicerçado em conceitos e teorias relativos ao desenvolvimento das políticas públicas, que se encontram explicitadas no Capítulo 4, nos quais se sustentam os pressupostos do estudo. Assim, é na combinação do paradigma de investigação interpretativo com a perspetiva de análise da sociologia da ação pública (Commaille 2004; Delvaux, 2009), convergentes nos modos como valorizam as ideias, as crenças, os valores, os conhecimentos e as teorias de ação individuais e coletivos na representação da realidade, que esperamos atingir a “validade” do estudo. A validade do estudo deverá, assim, ser percebida e discutida em função da coerência entre o quadro interpretativo exposto, a teoria mobilizada, os métodos utilizados e os resultados encontrados, i.e. a medida em que responde “clara e fundamentadamente às questões de pesquisa adiantadas no início do estudo” (Afonso, 2005: 122-123).

6.3. Delimitação da unidade de análise

O estudo insere-se no contexto das políticas europeias para a criação do EEES como meta global do PB e no contexto político da reforma do ensino superior português daí decorrente. Temporalmente, corresponde à primeira fase da implementação do PB, abrangendo o período entre a assinatura da Declaração de Bolonha (19 de junho de 1999) e a Conferência de Viena/Budapeste (12 de março de 2010). Em Portugal, abrange o período em que foi publicada a legislação essencial à implementação do PB, sendo que este período coincide genericamente com a existência do primeiro ministério do ensino superior ligado à ciência, fora da tutela da educação.

O universo da análise é constituído pelo conjunto de atores nacionais que foram identificados como intervenientes principais no processo, doravante designados de *mediadores*, quer os que atuaram no âmbito direto do governo ou das suas estruturas de apoio e de consulta, quer aqueles cujas reflexões e tomadas de posição foram tornadas públicas. Por não preencherem estes dois critérios e porque o foco do estudo se situa num nível de ação “intermédio” entre o supranacional e o nacional, foram deliberadamente excluídos deste estudo os atores locais das IES, ainda que os mesmos sejam considerados importantes em termos da política pública em análise.

Usando a perspetiva de análise da *ação pública*, como atrás mencionado, mobilizando em particular os conceitos de *governança multinível* e *multirregulação*, as noções de *referencial* e de *fórum* e o conceito de *edição*, definimos como unidade de análise duas realidades indissociáveis: 1) a *edição* do RGS subjacente ao PB em Portugal levada à prática pelos *mediadores*, através das interpretações e propostas para a reforma do ensino superior português que tornaram públicas; 2) os *fóruns*, ou contextos em que se produziram as interações e em que emergiu essa *edição*.

6.4. Fases, métodos e procedimentos

Foi conduzida uma análise qualitativa e sem recurso a *software* de apoio, uma vez que muitos textos foram recolhidos em formato *pdf* e alguns em suporte de papel, dificultando a sua mobilização eletrónica. Os métodos utilizados foram a pesquisa

documental e a análise de conteúdo. A análise de conteúdo foi guiada pelos objetivos da investigação e pelo quadro teórico.

O processo de recolha e de análise de dados decorreu em duas fases. A primeira fase visou o cumprimento dos objetivos relativos aos eixos 1 (o PB enquanto *ação pública*) e 2 (atores, *mediadores e fóruns*). A segunda fase teve em vista obter respostas para os objetivos do eixo 3 (a *edição do RGS*). As opções realizadas e os passos percorridos em cada fase são descritos a seguir.

6.4.1. Primeira fase: Análise do desenvolvimento do PB na Europa e em Portugal

Esta fase correspondeu a uma pesquisa documental, que teve início com a recolha de documentos relativos ao PB a partir do sítio da *Internet* <http://www.ehea.info/> e permitiu fazer o mapeamento das principais ações e a identificação dos atores do PB. Quanto aos documentos relativos à concretização do PB em Portugal, a recolha foi igualmente realizada com recurso à *Internet*, nomeadamente através do motor de busca *google* e iniciou-se nos sítios oficiais dos ministérios com a tutela do ensino superior (www.min-edu.pt/sees/) e da Direção Geral do Ensino Superior (www.dges.mctes.pt/). Foi utilizada uma técnica do tipo *snowball* (Babbie, 2001). Uns documentos conduziram a outros quando, por exemplo, mencionavam despachos e outros documentos ou surgiam associados a pareceres e outros documentos de reflexão.

A condução deste processo levou a que, embora se tivesse iniciado a pesquisa com documentos eletrónicos, acabou por se integrar no *corpus* documentos em suporte de papel, obtidos em bibliotecas, nomeadamente no Centro de Documentação da Reitoria da Universidade de Lisboa, e nos arquivos privados do CRUP e do CCISP. É de referir que o sítio da *Internet* da Secretaria de Estado do Ensino Superior foi desativado em 2011 e que nos do CRUP e do CCISP, só foram encontrados dois documentos relativos a este período. Assim, os documentos destas duas organizações foram obtidos, com a colaboração das mesmas, diretamente nas sedes respetivas. Só se fez uso de documentos que tinham sido tornados públicos.

A partir da autoria dos documentos relativos ao PB em Portugal foram identificados os atores, tendo os mesmos sido organizados em dois conjuntos: atores coletivos e

atores individuais. Procedeu-se então à pesquisa de outro tipo de documentos que permitiram as caracterizações destes dois conjuntos de atores – no caso dos atores coletivos, documentos relativos à sua existência legal, no caso dos atores individuais, os respetivos *curricula vitae*.

Foi este processo de identificação de textos e de atores que, além de ter permitido fazer a genealogia do PB na Europa e em Portugal, permitiu identificar os *mediadores* portugueses, definir os seus contextos de intervenção e debate político e, ainda, constituir o *corpus* documental que serviu de base à fase subsequente da investigação.

Procedimentos

A pesquisa documental relativa ao PB em Portugal percorreu os seguintes passos:

Recolha de documentos

Foram recolhidos documentos relativos a iniciativas legislativas nacionais, registos de intervenções e debates em fóruns políticos, científicos, profissionais, e das publicações de atores individuais ou coletivos sobre a matéria em análise. A recolha totalizou 122 documentos, da autoria de sete atores coletivos e doze atores individuais. Este acervo foi organizado por ordem cronológica e contribuiu, em primeiro lugar, para fazer a genealogia do processo (Ver Tabelas 4 e 5, nas páginas 111 e 117, respetivamente). Em segundo lugar, permitiu identificar os atores sobre os quais recaiu posteriormente a análise.

A maior dificuldade relativa à cronologia dos documentos prendeu-se com o facto de muitos deles não apresentarem data. Foi por isso necessário contornar este aspeto pela leitura atenta do conteúdo e pelas referências cruzadas que neles se encontraram, de modo a estabelecer-lhes uma data, pelo menos relativa ao ano em que foram produzidos. Também foi consultado o CNE para precisão de alguns dados disponíveis no respetivo *website*²⁵.

²⁵ As próprias referências que encontrámos nuns documentos em relação a outros nem sempre estavam corretas. Encontrámos um parecer do CNAVES publicado duas vezes em Diário da República com datas diferentes e um parecer cuja publicação em Diário da República não foi encontrada. O CNE foi consultado para precisar a informação relativa a José Mariano Gago e a Sérgio Machado dos Santos.

Identificação de autores

Os documentos foram organizados em função dos respetivos autores. Foram identificados os seguintes autores coletivos e individuais, constantes das seguintes listas:

Autores coletivos (7):

- Assembleia da República (AR)
- Governo (G)
- Ministério com a tutela do ensino superior (MCES, MCIES, MCTES)
- Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES)
- Conselho Nacional de Educação (CNE)
- Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP)
- Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)

Autores individuais (12):

- Adriano Moreira (AM)
- Alberto Amaral (AA)
- António de Almeida Costa (C)
- Eduardo Marçal Grilo (EMG)
- José Ferreira Gomes (JFG)
- José Mariano Gago (JMG)
- José Veiga Simão (JVS)
- Júlio Pedrosa (JP)
- Luís Soares (LS)
- Pedro Lourtie (PL)
- Sebastião Feyo de Azevedo (SFA)
- Sérgio Machado dos Santos (SMS)

Foram ainda identificados os autores que, na qualidade de ministros com a tutela do ensino superior ou de presidentes de órgãos, assinaram os respetivos documentos. São os seguintes:

- Ministros: Eduardo Marçal Grilo; Júlio Pedrosa; Maria da Graça Carvalho; Pedro Lynce; José Mariano Gago

- Presidentes do CNE: Júlio Pedrosa; Manuel Carlos Porto; Maria Teresa Ambrósio
- Presidente do CNAVES: Adriano Moreira
- Presidentes do CCISP: Luís Soares; Luciano de Almeida
- Presidentes do CRUP: Júlio Pedrosa; Adriano Pimpão; José Lopes da Silva; Fernando Seabra Santos

Alguns destes são simultaneamente autores de textos em nome pessoal, estando por isso também incluídos na lista dos atores individuais. Se anularmos estas sobreposições, encontramos um total de 20 autores que ou produziram textos em nome individual ou assinaram textos de autores coletivos pelos quais eram os responsáveis máximos. Assim, foram acrescentados à lista de autores individuais, os nomes de Maria da Graça Carvalho; Pedro Lynce; Manuel Carlos Porto; Maria Teresa Ambrósio; Luciano de Almeida; Adriano Pimpão; José Lopes da Silva; Fernando Seabra Santos, ficando assim finalizada a lista de autores com autoria ou com responsabilidade direta pelos documentos analisados.

Este processo levou à constituição de uma lista final de 20 atores individuais e 7 atores coletivos que foram considerados os atores chave do PB em Portugal. Foi para estes que se realizou uma pesquisa visando a sua caracterização.

Caracterização dos autores

Para a caracterização dos 20 autores atrás mencionados realizou-se uma pesquisa dos seus CV. Esta pesquisa foi iniciada na *internet*, a partir dos nomes próprios e apelidos conhecidos. Para a recolha dos dados dos CV foi criada uma tabela de dupla entrada com categorias definidas previamente e os nomes dos autores. (Tabela 1, em anexo, Volume II).

Tendo em conta a informação pretendida, foram definidas as seguintes categorias: formação académica, filiação institucional, participação em cargos políticos e académicos e participação em atividades, projetos e programas internacionais. Considerou-se que as duas primeiras cumpriam a função de identificação profissional, enquanto a segunda informava sobre posições resultantes de prestígio reconhecido por pares ou de intervenção política e, por isso, num ou noutro caso, potencialmente

“mediadoras” de opinião e de ação. Quanto à terceira, procurava captar a participação em fóruns transnacionais onde, à semelhança do que acontece com o PB, se geram debates e constroem referenciais.

A Tabela 1 (em anexo, Volume II) inclui a informação curricular relativa a toda a carreira dos atores, pelo que se optou por adicionar a coluna “relevância para o PB” que contem apenas os cargos e atividades relativas ao período em estudo, bem como os textos selecionados para a análise subsequente.

A pesquisa dos CV revelou-se difícil por duas razões: a informação disponível na *internet* era muitas vezes incompleta, em alguns casos mesmo inexistente ou havia mais do que uma fonte; a lógica de seleção das informações não era uniforme, uma vez que não cumpria objetivos comuns. Conseguiu-se ultrapassar estas dificuldades do seguinte modo:

- Insuficiência de informação: em três casos em que não se encontrou informação ou que esta era muito incompleta para os objetivos em vista, recorreu-se aos próprios autores. O contacto foi realizado por correio eletrónico, tendo-se obtido a informação necessária;
- Mais do que uma fonte: em seis casos em que se encontrou mais do que uma fonte, estas foram usadas para a triangulação dos dados; nos casos em que os autores participaram em órgãos coletivos, cruzou-se a informação dos CV com a informação disponível dos órgãos. O CNE foi contactado através de e-mail em relação aos mandatos de Sérgio Machado dos Santos e de José Mariano Gago, como atrás referido, e ainda relativamente aos Coordenadores da Comissão Especializada Permanente do CNE “Ensino Superior e Investigação Científica”;
- Heterogeneidade de apresentação: uma vez que a pesquisa estava focada na informação pretendida, a partir de categorias previamente definidas, considerou-se que assim que esta informação estivesse assegurada para cada autor, não haveria necessidade de aprofundar outros aspetos presentes apenas em alguns CV.

Para a caracterização dos autores coletivos foi pesquisada a base legal relativa à criação dos mesmos, no sentido de entender a sua natureza jurídica, composição e competências. Recorreu-se ainda aos respectivos sítios da *internet* para informação adicional.

Classificação e codificação dos documentos

Como atrás referido, o *corpus* documental sobre o qual se realizou a análise de conteúdo é constituído por um total de 122 documentos.

Seguindo a tipologia proposta por Natércio Afonso (2005: 89-90), os documentos recolhidos foram classificados em dois tipos: documentos oficiais (tipo A) e documentos públicos (tipo B). Quer os documentos oficiais quer os documentos públicos foram agrupados e classificados de acordo com a sua proveniência, natureza e objetivos, conforme lista apresentada abaixo.

Nos documentos do tipo A incluiu-se a legislação da responsabilidade do Parlamento (A1): leis da Assembleia da República (A1a) e decretos-leis da iniciativa do Governo (A1b). Incluiu-se igualmente a legislação e os outros documentos produzidos pelo Ministério com a tutela do ensino superior (A2), tais como: portarias (A2a); despachos (A2b); orientações de ação (A2c), relatórios (A2d); comunicações em eventos (A2e); prefácios (A2f). Foram ainda incluídos os pareceres de dois órgãos consultivos: o CNE (A3), de maior abrangência em termos de membros e de missão, e o CNAVES (A4), com missão específica em matéria de avaliação do ensino superior.

Os documentos do tipo B foram organizados em documentos de órgãos associativos das instituições de ensino superior (B1) - CCISP e CRUP - e documentos de atores individuais do meio académico ou político (B2). Os documentos B1 foram classificados como pareceres (B1a); posições (B1b); recomendações (B1c); orientações estratégicas (B1d) e reflexões e propostas (B1e). Os documentos B2 foram classificados como comunicações em eventos (B2a); artigos/textos de opinião

(B2b); pareceres (B2c); monografias (B2d); entrevistas (B2e); prefácios (B2f) e relatórios (B2g)²⁶.

A partir destes grandes tipos organizaram-se subtipos de documentos, como a seguir se apresenta.

A. Documentos oficiais (60)

A1. Legislação: inclui a legislação enquadradora ou resultante do PB emanada da Assembleia da República (leis) e do Governo da República (decretos-lei) e do ministério com a tutela do ensino superior (portarias e despachos)

A1a. Leis da Assembleia da República (5)

A1b. Decretos-Lei (15)

A2. Documentos do ministério com a tutela do ensino superior: inclui legislação do ministério (portarias e despachos), documentos orientadores de ação e relatórios, bem como intervenções de ministros ou secretários de Estado em eventos ou prefácios de monografias.

A2a. Portarias (3)

A2b. Despachos (1)

A2c. Orientações de ação (5)

A2d. Relatórios (4)

A2e. Comunicações (4)

A2f. Prefácios (2)

A3. Pareceres do CNE (15)

A4. Pareceres do CNAVES (6)

B. Documentos públicos (62)

B.1. De órgãos associativos: inclui pareceres, posições e recomendações, orientações estratégicas e reflexões do CCISP e do CRUP

B1a. Pareceres (CCISP: 11; CRUP: 2)

B1b. Posições (CRUP: 1)

²⁶ No período em estudo, conforme foi referido no capítulo anterior, alguns dos atores exerceram cargos de liderança política ou académica em órgãos coletivos cujos documentos foram incluídos no tipo ou subtipo respetivo. Porém, nos documentos tipo B2 apenas se consideraram os documentos produzidos e tornados públicos em nome pessoal.

- B1c. Recomendações (CCISP: 1)
- B1d. Orientações estratégicas (CCISP: 2)
- B1e. Reflexões e propostas (CRUP: 4)

B.2. De atores individuais

- B2a. Comunicações (Adriano Moreira: 1; Alberto Amaral: 3; Eduardo Marçal Grilo: 2; José Ferreira Gomes: 1; José Mariano Gago: 1; José Veiga Simão: 1; Júlio Pedrosa: 2; Pedro Lourtie: 4; Sebastião Feye de Azevedo: 4; Sérgio Machado dos Santos: 2)
- B2b. Artigos (Adriano Moreira: 3; Alberto Amaral: 1; José Ferreira Gomes: 1; Pedro Lourtie: 2; Sérgio Machado dos Santos: 2)
- B2c. Pareceres (José Ferreira Gomes: 1; Luís Soares: 1; Sebastião Feye de Azevedo: 1)
- B2d. Monografias (Almeida Costa, Sérgio Machado dos Santos e Veiga Simão: 2 em co-autoria; Júlio Pedrosa: 1 em co-autoria)
- B2e. Entrevistas (Alberto Amaral: 1; Sebastião Feye de Azevedo: 1)
- B2f. Prefácios (Alberto Amaral: 1; Eduardo Marçal Grilo: 1)
- B2g. Relatórios (Pedro Lourtie: 1)

Os documentos foram codificados a partir desta classificação. Associou-se a esta as letras iniciais dos nomes dos atores respetivos acrescentado, quando necessário, a cada um a numeração 1, 2..., seguindo a ordem cronológica dos mesmos. Finalmente, foi adicionada a data de publicação antepondo à codificação inicial os dois últimos dígitos do ano respetivo²⁷.

6.4.2. Segunda fase: A edição do referencial

A segunda fase teve em vista obter respostas para os objetivos do eixo 3. Tendo em conta a natureza destes objetivos, optou-se por um método “não intrusivo” (Hesse-Biber & Leavy, 2011) concordando em que podemos aprender acerca da sociedade, quer seja sobre normas, valores ou socialização e estratificação social, pesquisando os

²⁷ Por exemplo, a Lei nº 49/2005, de 30 de agosto tem o código 05/A1a/AR/3 e a comunicação “Notas para reflexão sobre Bolonha – oportunidade imperdível” de Sebastião Feye de Azevedo tem o código 02/B2a/SFA/1.

materiais produzidos no seu seio uma vez que estes refletem processos macrosociais e visões do mundo (idem: 227).

Foi assim decidido realizar uma análise de conteúdo dos textos da autoria dos atores que, através da análise biográfica realizada na fase anterior, foram considerados os *mediadores* do PB em Portugal. O objeto da análise foi o conjunto de documentos da autoria destes atores. Note-se que nove dos atores caracterizados não tiveram produção individual de textos, pelo que o número de atores individuais em análise nesta fase foi de onze: Adriano Moreira; Alberto Amaral; Eduardo Marçal Grilo; José Ferreira Gomes; José Mariano Gago; José Veiga Simão; Júlio Pedrosa; Luís Soares; Pedro Lourtie; Sebastião Feio de Azevedo e Sérgio Machado dos Santos.

Tendo em conta o quadro teórico explicitado e discutido no Capítulo 3, nomeadamente as abordagens cognitivas da política, procurámos captar os referenciais cognitivos e as interpretações dos atores envolvidos nesta política pública, considerando que estes desempenharam um papel crucial no modo como o PB, enquanto desígnio de um espaço político supranacional, foi *editado* em Portugal. A noção de *referencial global-setorial (RGS)* de Muller (1995) pareceu-nos particularmente adequada e útil não só para a definição dos objetivos da análise de conteúdo mas também para a construção de um instrumento metodológico adequado.

Assim, definimos os seguintes objetivos específicos para a análise de conteúdo:

1. Descrever e analisar o *referencial global-setorial (RGS)* do PB por parte dos atores;
2. Descrever e analisar as interpretações do PB por parte dos atores;
3. Descrever e analisar o modo como essas interpretações foram *editadas* no âmbito do processo de definição de orientações para a reforma do ensino superior português no período em análise.

Os documentos foram analisados em função de um conjunto de categorias semânticas que, tendo em conta os objetivos atrás enunciados, se reportam a três dimensões de análise: o referencial; as interpretações do Processo de Bolonha; a concretização do Processo de Bolonha em Portugal, com as questões associadas à implementação do mesmo. Seguiu-se, assim, uma abordagem predominantemente indutiva (Hesse-Biber

& Leavy, 2011: 13), em que os dados foram eles próprios geradores de interpretações sobre a situação em estudo.

Procedimentos

Para a recolha de dados com vista à análise de conteúdo, foi criada uma grelha de análise contendo as dimensões do estudo – referencial, interpretações do PB e concretização do PB em Portugal, para as quais foram definidas um total de dez categorias (quatro para a dimensão referencial; três para a dimensão interpretações do PB; três para a dimensão concretização do PB em Portugal). A grelha assim construída foi usada para a recolha de dados relativa aos textos de cada um dos atores coletivos e de cada um dos atores individuais.

A análise dos documentos de cada ator procurou a identificação de unidades temáticas em cada uma das categorias definidas previamente. Posteriormente, procedeu-se a uma análise transversal de cada uma das categorias tendo em vista a deteção de temáticas e pontos de vista convergentes, divergentes e dominantes, com a finalidade de estabelecer subcategorias que pudessem constituir chaves de interpretação das dimensões do estudo.

Definição de categorias de análise

Na definição das categorias optou-se por um método misto, umas vezes dedutivo outras vezes indutivo, conforme se explicita a seguir.

Referencial

Na definição das categorias do referencial usou-se o método dedutivo, adotando a noção de referencial global setorial (RGS) de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987), segundo a qual as políticas são espaços de conceptualização e construção de novas relações entre o mundo e as pessoas, que implicam a definição de novos papéis para os diferentes setores da sociedade. Adotou-se particularmente o modelo de análise de Muller (1995), segundo o qual o referencial comporta *valores, normas, algoritmos e imagens*, e partiu-se do pressuposto de que as novas representações da sociedade global correspondem novos papéis setoriais (Jobert e Muller, 1987), neste caso um novo papel para o ensino superior.

A operacionalização do modelo não foi, no entanto, isenta de dificuldades. Na realidade, o referencial, sendo constituído por quatro *níveis de percepção do mundo* (Muller, 1995: 158), é uma noção compósita, onde cada *nível* age sobre os outros modificando o sentido global do conjunto. Esta globalidade inextricável comportou dificuldades acrescidas para a seleção de unidades de texto significativas correspondentes a cada categoria, onde nem sempre foi possível distinguir os diferentes *níveis*. Assumiu-se por isso as inevitáveis sobreposições daí resultantes, optando-se simultaneamente pela seleção de unidades semânticas geralmente longas, ao invés de formulações curtas descontextualizadas e, por isso, potencialmente erróneas.

Particularmente difícil foi a distinção entre valores e normas. Muller define *valores* como “as representações mais fundamentais (o *deep core* de Sabatier²⁸) do que é bem ou do que é mal, desejável ou a evitar” (Muller, 1995: 158). Para Sabatier e Jenkins, o *deep core* “inclui convicções ontológicas e normativas básicas, tais como o valor relativo da liberdade individual versus igualdade social, que são virtualmente transversais a todos os domínios políticos” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 121).

Seguindo esta linha de pensamento, nesta categoria incluíu-se, além dos valores éticos e morais e dos direitos e deveres associados aos mesmos, princípios e conceitos chave relativos à cidadania e à educação em geral e, em particular, ao ensino superior. Deste modo, os novos conceitos de conhecimento, de educação e de formação emergentes na chamada sociedade do conhecimento, e que vieram a ser assumidos pelo PB, foram aqui incluídos por se considerar que estes constituem as bases a partir das quais se definem as normas relativas às IES e ao novo papel do ensino superior.

A diferença entre os princípios que foram incluídos nesta categoria e os princípios incluídos na categoria *normas* é que os primeiros são formulados pelos autores em termos ontológicos e axiológicos, isto é, definem a natureza daquilo a que se referem e assumem valores inerentes à mesma. Os segundos são “princípios de ação” (idem: 159), isto é, apontam para transformações julgadas necessárias a fim de cumprir a visão que os autores têm da sociedade e dos valores e princípios que devem ser

²⁸ Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (eds) (1993). Policy change and learning, an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, p. 5.

preservados. É assim que a autonomia universitária, por exemplo, foi considerada umas vezes uma subcategoria de *valores* e outras vezes uma subcategoria de *normas*, conforme a intenção comunicativa do autor e o contexto a que se reporta.

As categorias que foram consideradas para captar o quadro de referências dos atores foram as seguintes:

- Valores: os princípios mobilizadores da ação humana que adotam e que consideram conter as noções éticas de bem e de mal, de certo e de errado;
- Normas ou visão da sociedade: as suas representações da sociedade ideal e os seus princípios de ação para transpor a distância entre a sociedade atual, insatisfatória, e a sociedade ideal;
- Algoritmos: o percurso, os meios e os instrumentos que consideram adequados tendo em vista a sociedade ideal a atingir;
- Papel e contributos do ensino superior: a nova relação que percecionam entre o ensino superior e a sociedade que procuram atingir.

Interpretações do Processo de Bolonha

Nesta dimensão procurou-se captar a perspetiva dos atores através das suas formulações sobre os temas que perpassam a literatura sobre o PB, tal como se identificou no Capítulo 1. O ponto de partida foi pois a literatura, a partir da qual se deduziram as seguintes categorias:

- Linhas de ação: o que consideram que se procura atingir explícita ou implicitamente, e o que realçam como ações inovadoras, necessárias e adequadas, tendo em conta as diversas agendas dos diversos atores do processo e o que eles próprios consideram importante atingir;
- Dinâmica: o modo como percecionam a intervenção dos diversos atores, os métodos e os instrumentos utilizados, bem como os resultados que foram sendo produzidos.

Concretização do PB em Portugal

Nesta dimensão procurou-se determinar a forma como as interpretações do PB foram incorporadas e traduzidas no contexto do ensino superior português. Aqui seguiu-se o método indutivo e definiram-se as categorias a partir da leitura prévia dos

documentos, tendo concluído que a generalidade dos mesmos girava em torno das seguintes linhas temáticas: as condicionantes à implementação do PB presentes no sistema de ensino superior português; as implicações consideradas decorrentes dessa implementação; os problemas que colocava e os problemas que o PB visava resolver; as mudanças propostas para a concretização do PB em Portugal. As categorias decorrentes foram então definidas da seguinte forma:

- Condicionantes: o que os atores identificam como elementos condicionadores positivos ou negativos à concretização do PB, bem como problemas face às exigências colocadas pela adoção do PB e as condicionantes presentes;
- Objetivos: o que os atores propõem que se deva atingir com a reforma do ensino superior português, decorrente da implementação do PB em Portugal;
- Mudanças propostas: que mudanças os atores consideram necessárias para a concretização das linhas de ação do PB tendo em conta as condicionantes assinaladas.

Em seguida foi construída uma tabela para cada ator (Ver Tabelas 2-21, em anexo, Volume II), com três colunas na vertical, uma para cada dimensão de análise. Na horizontal foram introduzidas três colunas, uma com as categorias relativas a cada uma das dimensões, outra com as unidades temáticas emergentes (formulações sintéticas das ideias expressas nos textos) e outra com as unidades de texto respetivas (transcrição de excertos de textos).

Análise transversal

Após o preenchimento das tabelas para cada ator, todas as tabelas foram agregadas por dimensão e categoria a fim de verificar convergências e divergências, bem como os referenciais, as interpretações e as propostas dominantes. Para o efeito, todas as unidades temáticas de todos os atores foram organizadas em blocos temáticos mais abrangentes com o propósito de identificar os temas dominantes e, assim, encontrar as subcategorias de cada uma das categorias (Tabelas 22-30, em anexo, Volume II).

7. Síntese do capítulo

O tema da tese é o desenvolvimento do PB na Europa e em particular em Portugal, onde impulsionou uma ampla reforma no sistema de ensino superior. O tema foi

escolhido em função da experiência profissional da autora, no âmbito do tema, e da proposta do curso de doutoramento para que se desenvolvessem projetos de investigação na perspetiva da sociologia da ação pública. Tendo conceptualizado o PB como uma ação pública multinível e multirregulatória, na qual participam atores nacionais em interação com atores situados ao nível supranacional, a perspetiva proposta foi considerada adequada ao estudo do tema.

Na revisão da literatura que foi realizada, emergiram cinco grandes problemáticas que abordam o PB quer do ponto de vista dos processos políticos e do tipo de governança posto em marcha, quer do ponto de vista do referencial dominante e das suas implicações na aceitação e nas concretizações nacionais do PB. O PB é visto, em grande parte, como um exemplo de governança transnacional e regional, abrindo um novo espaço de ação pública ao nível europeu, onde predominam valores e visões de sociedade orientados para a competitividade económica e o mercado, diminuição da intervenção do Estado e aumento da responsabilidade individual. As consequências desta governança ao nível da educação incluem a alteração do papel da universidade face às novas necessidades de produção de conhecimento e ao novo conceito de aprendizagem ao longo da vida.

A literatura apresenta também análises que assinalam o carácter multinível e multirregulatório do PB e a sua ocorrência num contexto de globalização económica em que a UE se quer afirmar como potência económica baseada no conhecimento. Neste contexto, e considerando que as políticas para o ensino superior estão abrangidas pelo princípio de subsidiariedade introduzido pelo TUE, o PB recorre a uma coordenação baseada em instrumentos *soft*, que permitem pressionar os governos nacionais a atingir os objetivos comuns europeus, deixando-lhes margens de autonomia relativamente à definição de políticas nacionais para os atingir.

Esta autonomia dos governos nacionais é confirmada por análises sobre a concretização do PB em Portugal, igualmente presentes na literatura. Tais análises confirmam que o PB é recontextualizado e traduzido de forma diferenciada nos vários países aderentes e que a concretização em Portugal tem aspetos distintos e particulares. De entre os aspetos diferenciadores da concretização portuguesa, o que

mais é realçado é a importância atribuída à mudança do paradigma pedagógico, que é identificada como uma inovação proposta pelo PB.

Sendo, no entanto, a investigação disponível no espaço nacional ainda limitada quer em termos de abordagens de investigação seguidas quer no que concerne ao universo de análise, o presente estudo propõe-se, através da abordagem da sociologia da ação pública, contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre a concretização do PB em Portugal, a partir da análise da ação dos atores nos vários contextos nacionais onde participaram.

O estudo mobiliza os conceitos de *governança*, de *referencial* e *fórum*, no âmbito das abordagens cognitivas das políticas públicas, e ainda o conceito de *edição*, no âmbito da teoria da sociologia da tradução, o que lhe permite formular um conjunto de seis hipóteses sobre a natureza do PB, o *referencial* subjacente e o *fórum* onde esse *referencial* se fabrica e donde irradia, bem como sobre os processos pelos quais ele se dissemina e se *edita* nos contextos nacionais.

A análise visa, assim, dar resposta ao processo de *edição* de *referencial* do PB em Portugal. Para isso, procura compreender o processo de ação multinível em que se desenrolou o PB, identificando os *mediadores* nacionais, os *fóruns* onde atuaram e os meios a que se recorreram. O trabalho empírico desenrola-se em torno de três eixos de análise: o PB enquanto *ação pública*; *mediadores*, *fóruns* e documentos; a *edição* do RGS.

Foi decidido conduzir um estudo descritivo e interpretativo de base documental, com início na recolha de documentos disponíveis na *Internet* sobre o PB. A pesquisa de textos permitiu, numa primeira fase, fazer a genealogia e a caracterização do PB enquanto ação pública e, ainda, identificar um conjunto de atores nacionais, individuais e coletivos. Os documentos sobre a realidade nacional, tornados públicos na primeira década do século XXI, foram classificados em *oficiais* e *públicos* e são de tipo e natureza diversa, o que levou a uma classificação e codificação com identificação do ano em que foram publicados, o tipo de documento e o autor.

Numa segunda fase, foi concebida uma análise de conteúdo dos documentos com vista a identificar três dimensões: o *referencial*, as interpretações e as propostas dos atores nacionais, relativas ao PB. A análise recorre a uma grelha incluindo as três dimensões do estudo e respetivas categorias previamente definidas. As subcategorias decorrem da interpretação das unidades de texto que forem agregadas às categorias. Julga-se que a análise transversal subsequente irá permitir estabelecer convergências e divergências no pensamento dos atores e determinar o *referencial* dominante presente no discurso dos atores.

CAPÍTULO DOIS: O PB ENQUANTO AÇÃO PÚBLICA

Este capítulo descreve e analisa a génese e os desenvolvimentos do PB enquanto *ação pública* multinível e policêntrica, procurando deste modo dar resposta aos objetivos do *Eixo 1: o PB enquanto ação pública*. Para isso, centra-se nos objetivos, nas principais ações e nos atores do PB no contexto das políticas europeias para o ensino superior europeu e no modelo de governança que foi posto em prática, bem como nos processos que em Portugal levaram à *edição* dessas políticas.

O capítulo começa por apresentar uma análise do contexto das políticas europeias para a educação, particularmente da chamada *europeização* do ensino superior, cuja origem pode inscrever-se no movimento da construção cultural e social europeia, ocorrida a partir dos anos cinquenta. Este movimento, que se desenvolveu sobretudo através de processos voluntários de múltiplas redes de atores e de programas conjuntos, evoluiu para aquilo que é hoje considerado por muitos autores como uma nova instância de governação supranacional relativa à educação e ao ensino superior na Europa, na qual se insere o PB. Seguidamente, faz uma breve cronologia do PB, retomando e alargando elementos descritivos apresentados no capítulo precedente.

A última parte do capítulo faz uma descrição e análise da concretização do PB em Portugal, enquadrando-a no conjunto de processos de *edição* do novo *referencial* do ensino superior europeu. É destacado as especificidades do contexto português, nomeadamente a situação socio educativa do início do século e o hibridismo dos modos de governação, ainda que predominantemente centralizados no Estado e na administração central. É igualmente destacado o modo como o PB foi encarado pelos atores políticos nacionais como uma oportunidade valiosa e usado pelo MCTES como motor de uma reforma profunda de todo o sistema do ensino superior, sendo as reformas baseadas no parecer dos peritos internacionais da OCDE e da ENQA.

1. Processos para a europeização da educação e do ensino superior

O PB é complexo, envolvendo múltiplas interrelações e interações entre atores, processos e métodos. No seu “curso” a participação dos diferentes atores fez emergir interesses setoriais e nacionais que levaram a interpretações por vezes dissonantes dos objetivos de Bolonha (Veiga & Amaral, 2006; Ravinet, 2008; Sin, 2012a; Sin &

Saunders, 2014), por parte das IES e dos governos. Em qualquer caso, o PB impôs-se simultaneamente como uma alavanca para abordar os problemas nacionais e para atingir os objetivos supranacionais das políticas europeias para a educação e para o ensino superior, sob a liderança da CE, e que se vinham formulando desde os anos cinquenta do século passado.

Para compreender a complexidade do PB, este deve ser analisado como parte de uma longa e multifacetada política de construção do espaço Europa, *integração* europeia (Barblan, 2001), ou *europeização* (Lawn, 2002, 2006, 2011; Nóvoa, 2002, 2005, 2013; Antunes, 2005, 2008; Muller & Ravinet, 2008; Grek, 2008, 2014; Croché, 2009b; Dale, 2009; Dale & Derouet 2010; Gornitzka, 2010; Lawn & Grek 2012; Lawn & Normand 2014; Lawn & Normand, 2015; Landri, 2017) e não através de uma lente estreita, apenas como uma cadeia de ações decorrente de um acordo intergovernamental assinado numa data específica, com um horizonte temporal específico.

Na literatura que se debruça sobre a evolução do processo de europeização da educação, a CE é vista como protagonista de um crescendo de intervenção e interferência, com início nos anos 50. O Tratado de Maastricht, ou Tratado da UE, assinado em 1992, com a introdução do princípio da subsidiariedade, é unanimemente reconhecido como um marco na intervenção da CE. O segundo marco unanimemente reconhecido é a Cimeira de Lisboa, não só pelo conteúdo das políticas postas em marcha, associadas ao *referencial* subjacente ao PB, mas também pela introdução do Método Aberto de Coordenação (MAC), como método de coordenação que substituiu o método comunitário até aí em uso. Assim, com base em autores como Antunes (2005, 2008), Lawn & Grek (2012) e Nóvoa (2005, 2013), que analisam as políticas europeias em matéria de educação até ao início do século XXI, considera-se genericamente, três fases, no período em análise neste trabalho: uma primeira fase caracterizada pela cooperação, assente em Convenções e programas e ações conjuntos (entre os anos 50 e a assinatura do TUE, em 1992); uma segunda, a partir da assinatura do TUE até à Cimeira de Lisboa, e uma terceira, a partir da Cimeira de Lisboa, no ano 2000.

O texto que se segue aborda as políticas e as iniciativas principais desenvolvidas na Europa a partir dos anos 50 até ao surgimento das Declarações da Sorbonne e de Bolonha, e que ajudam a compreender porque é que o PB foi um movimento percecionado como um lugar de pertença por parte de atores tão diversos como as estruturas representativas das IES e as estruturas dos estudantes, os governos e as instâncias comunitárias. O texto apresenta o tema segundo dois pontos de vista, correspondentes a visões *top-down* e *bottom-up* da europeização e está organizado em duas secções.

1.1. A visão *top-down*: as políticas europeias

Nos anos cinquenta do passado século, num contexto de pós-guerra, a Europa é entendida como, “acima de tudo, um processo de aprendizagem... de ruptura com o passado” (Therborn, 2002: 15). A cultura surge como fator de agregação, conceito fundamental que “exerce uma função chave no processo de Europeização”, na medida em que “a produção e o simbolismo culturais constituem o centro da nova Europa” (Lawn e Nóvoa, 2002: 6). Ainda que o desígnio da competitividade económica se tenha vindo a impor, os caminhos para lá chegar passaram pelo desenvolvimento de uma identidade real ou imaginada em que os valores culturais comuns e a educação desempenharam um papel crucial. Como afirma Martin Lawn:

O mercado é o discurso europeu dominante... contudo, neste discurso está presente um novo espaço de educação, com efeitos materiais, como elemento necessário à construção de uma identidade partilhada através do mercado e enquanto exigência de *skills*, mobilidade e invenção (Lawn, 2002: 20).

A educação passa a ser “uma área de formação de identidade cada vez mais simbólica, tornando-se parte crucial da nova economia do conhecimento” (ibidem). Quer a educação quer a cultura foram por isso alvo de um conjunto substancial de políticas por parte das instâncias europeias, em que participaram atores organizados em associações setoriais, como as universidades, ou em redes temáticas ou profissionais, e em que emergiram por vezes atores individuais, nomeadamente funcionários colocados em lugares chave, que levaram a tomadas de decisões com repercussões no futuro (Corbett, 2009).

As primeiras iniciativas de coordenação em matéria de cultura e de educação remontam aos anos 50, quando são aprovadas as primeiras Convenções no seio do Conselho da Europa. Em 1954 é aprovada a *Convenção Cultural Europeia*. Através desta Convenção, os Estados signatários reconhecem a existência de um “património cultural comum da Europa” (Conselho da Europa, 1954: Artigo 1), que se comprometem a salvaguardar, comprometendo-se igualmente a promover o estudo das culturas e das línguas nacionais uns dos outros e a facilitar a livre circulação de estudantes. Percebe-se a importância e a atualidade desta Convenção, não só pelo facto de em Portugal só ter sido ratificada após a extinção da ditadura, em 1975²⁹, mas também porque a mesma constitui ainda hoje um requisito para o pedido de adesão ao Processo de Bolonha (Ministers responsible for Higher Education, 2003).

O reconhecimento académico é considerado essencial para a mobilidade dos cidadãos, tendo sido tratado no âmbito de vários documentos, ainda nos anos 50, com a aprovação de três Convenções³⁰ que assinalam os propósitos de “prosseguir uma política de ação comum nos domínios cultural e científico” (Conselho da Europa, 1953: Preâmbulo) e de facilitar a mobilidade e o livre acesso interuniversitário nos países europeus. É ainda nesta década que tem início um processo que irá culminar na criação do Instituto Universitário Europeu em 1972 (Corbett, 2009).

Já na década de 70, em 6 de junho de 1974, o Conselho das Comunidades Europeias adotou a *Resolução sobre o mútuo reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos*³¹ e outras Convenções se seguiram: *Convenção sobre o Reconhecimento de Estudos e Diplomas Relativos ao Ensino Superior nos Estados da Região Europa*³², em 1979, Convenção Europeia sobre Equivalência Geral de Períodos de Estudos Universitários, em 1990 (Conselho da Europa, 1990) e, por fim, uma iniciativa conjunta da UNESCO e do CoE levou à elaboração da Convenção de

²⁹ Decreto nº 717/75, de 20 de dezembro

³⁰ Convenção Europeia relativa à equivalência de diplomas necessários à admissão a estabelecimentos universitários, de 1953 (Conselho da Europa, 1953) e o seu Protocolo Adicional de 1964 (Conselho da Europa, 1964); Convenção Europeia sobre equivalência de períodos de estudos universitários, de 1956 (Conselho da Europa, 1956); Convenção Europeia sobre o reconhecimento académico das qualificações universitárias, de 1959 (Conselho da Europa, 1959).

³¹ Jornal Oficial nº C 098 de 20/08/1974 p. 173

³² UN Treaty Series Nº 20966

Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região da Europa, conhecida como Convenção de Lisboa de 1997 (Conselho da Europa, 1997)³³ e à posterior criação da ENIC (Rede Europeia de Centros de Informação). A Convenção de Lisboa está ratificada atualmente por mais de 50 países,³⁴ incluindo Portugal³⁵. Este período de construção da identidade europeia, marcado pelas Convenções, correspondeu ao reconhecimento das diferenças culturais e ao desejo de aprofundar o mútuo conhecimento, através do estudo das línguas, da história e da cultura uns dos outros e através da mobilidade. O reconhecimento académico foi considerado chave para atingir este objetivo.

Estes primeiros esforços de coordenação por meio de convenções evoluíram para uma fase de programas e ações conjuntas. Tiveram um grande desenvolvimento através do primeiro Programa de Ação da UE, aprovado em 9 de fevereiro de 1976³⁶. Este programa foi precursor do Programa Erasmus (adotado pelo Conselho Europeu a 15 de junho de 1987), com a criação do Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS) e a instituição do livre-trânsito de estudantes para períodos de estudo em instituições europeias, tendo sido apoiados pela rede NARIC³⁷ (Centros Nacionais de Informação sobre o reconhecimento Académico). A rede NARIC foi criada em 1984, com centros nacionais em 33 países. Outros passos são dados com fins de coordenação, com a criação, por parte da Comissão Europeia, do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP), em 1975³⁸, e, em 1980, da rede EURYDICE, para o levantamento e análise de dados sobre os sistemas educativos europeus.

O Conselho da Europa promoveu vários programas, ações e projetos nas áreas da cultura e da educação, nomeadamente para a formação de professores, que envolveram redes de centenas de profissionais e peritos e a organização de encontros

³³ A lista de documentos citados pode ser consultada em <http://www.enic-naric.net/the-lisbon-recognition-convention-97.aspx> e <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>

³⁴ Ver lista de países signatários em <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165/signatures>

³⁵ Decreto do Presidente da República nº 12/2000, de 30 de Março

³⁶ Resolution of the Council and of the Ministers of Education meeting within the Council of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education (OJ C 38 of 19.02.1976).

³⁷ <http://www.enic-naric.net/>

³⁸ <http://www.cedefop.europa.eu/en>

regulares, seminários, conferências e outros eventos. São de realçar os projetos na área do ensino de línguas vivas, nos anos oitenta e noventa (Terrillon-Mackay, 2001), que culminaram com a publicação do *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas* (QECR), em 2001 (ME/GAERI, 2001). O QECR³⁹ introduziu um sistema de seis níveis de domínio das línguas com os respetivos descritores de competência, que é hoje usado por todas as instituições de ensino de línguas para determinarem e divulgarem os níveis dos seus cursos e que serve de referência para a autoavaliação do domínio de línguas, nomeadamente para efeitos de elaboração do CV europeu. Juntamente com os supra mencionados instrumentos, o QECR deu fortes contributos para a mobilidade e a empregabilidade ao tornar legíveis e comparáveis, não só as aprendizagens formais e as qualificações, mas também as aprendizagens não formais e informais.

É ainda de salientar a atividade de políticos, peritos e profissionais (Lawn, 2002; Antunes, 2008), através da utilização dos novos meios de comunicação na criação e manutenção de redes temáticas permanentes, embora fluídas (Castels, 1998). Ainda que este tipo de atividade através da Europa fosse intensa, os sistemas de educação encaravam “os intercâmbios e as redes como o ‘extra’ adicional europeu” (Grek, 2008: 214; Lawn & Grek, 2012: 98), não deixando de manter o seu carácter nacional.

Neste período de cerca de quarenta anos, especialmente a partir dos anos 80, caracterizado pela fluidez de políticas europeias em matéria de educação, a que Nóvoa chama de “política em estado líquido” (Nóvoa, 2005: 205), a Europa começa pois a emergir como espaço transnacional de construção de consensos, de partilha de problemas, de soluções e de práticas e de harmonização de uma linguagem centrada na dimensão europeia da educação, a diversidade cultural e o multilinguismo, a mobilidade e o reconhecimento.

Estes desenvolvimentos, assentes num quadro de cooperação, são conseguidos maioritariamente através de acordos voluntários não vinculativos e programas de financiamento comunitários que facilitaram a organização de um sem número de

³⁹ <http://europass.cedefop.europa.eu/sites/default/files/cefr-en.pdf>

encontros, reuniões e seminários de profissionais, de peritos, de professores e de estudantes, em deslocações por toda a Europa:

Originalmente, a ênfase na educação visava criar uma nova identidade cultural, criando um imaginário comum europeu. Isto apoiava-se em numerosos projetos, redes e redes temáticas de colaboração inter-institucional ou simples colaborações académicas, emanadas da Direção Geral da Educação e Cultural, e os predecessores, em programas como o Sócrates, o Leonardo e o Comenius (Lawn & Grek, 2012: 13-14).

O interesse de intervir ao nível do ensino superior, por parte da Comunidade Europeia, torna-se no entanto evidente através do *Memorando sobre o Ensino Superior na Comunidade Europeia*, (COM (91) 349), elaborado pela Comissão em 5 de novembro de 1991. Este documento, apresentado ao Conselho de Ministros da Educação a 25 de novembro de 1991, destinava-se a estimular o diálogo com o setor do ensino superior e também com o mundo da economia, os parceiros sociais e os governos. A ênfase do documento é o desenvolvimento da economia, com realce para o crescente papel do ensino superior no desenvolvimento do conhecimento e das competências de alto nível necessárias a uma força de trabalho europeia, bem como a necessidade de aumentar os níveis de acesso e a promoção de parcerias entre o ensino superior, a indústria e as profissões.

O Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Maastricht em 1992, vem facilitar a intervenção da UE ao introduzir alterações importantes nesta situação de participação informal e voluntária de instituições, professores, formadores, formandos e estudantes, ao legitimar a intervenção comunitária nas áreas da educação e da formação, até aí da exclusiva responsabilidade dos Estados. Na realidade, o TUE inaugura aquilo que os autores que têm vindo a ser referidos designam de segunda fase no processo de europeização da educação e que se estende até 2000.

Com o TUE a educação passa a ser uma área de “competência apoiada” da UE. Afirmando o princípio da subsidiariedade, o Tratado inclui nos artigos 126º e 127º, para a educação e a formação profissional, respetivamente, a possibilidade de completar as ações nacionais:

A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-membros e, se necessário, apoiando e completando a sua acção [...] (Treaty on European Union, 1992: 126.1).

A Comunidade desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as acções dos Estados-membros (idem: 127.1).

Subsequentemente é criada no seio da CE a Direção Geral de Educação e Cultura (DGXXII) e é nomeado um Comissário para a Educação. Em 14 de Março de 1995 são lançados dois Programas de Ação: o Programa *Socrates*, que integra o *Erasmus*, o *Comenius* (para parcerias entre escolas dos ensinos básico e secundário), o *Lingua* (para o ensino de línguas) o *Grundtvig* (para a educação de adultos), e o *Minerva* (para o ensino das Tecnologias da Informação e Comunicação), e o Programa *Leonardo*, para a formação profissional. Estes programas viriam a ser prosseguidos através do *Lifelong Learning* (2007-2013) e pelo atual Erasmus +. Entretanto, outras iniciativas, individuais ou conjuntas, por parte da CE, do Conselho da Europa e da UNESCO, levaram em 1998, ao desenvolvimento de um conjunto de instrumentos destinados a facilitar a mobilidade estudantil e a empregabilidade no espaço europeu, tais como: O Europass, o CV Europeu, o Portfólio Europeu de Línguas; o Suplemento ao Diploma; o Suplemento ao Certificado⁴⁰.

A CE publica dois documentos estruturantes da ação comunitária em matéria de educação e formação, os Livros Brancos *Crescimento, Competitividade e Emprego – os Desafios e as Pistas para entrar no Século XXI*, em 1993, e o *Livro Branco sobre a Educação e a Formação: Ensinar e Aprender. Rumo à Sociedade Cognitiva*, em 1995. O preâmbulo do primeiro documento já introduz o discurso da *competitividade*:

Temos a enorme responsabilidade de encontrar, continuando a ser fiéis aos ideais que forjaram a personalidade e a marca distintiva da Europa, uma nova síntese entre os objectivos prosseguidos pela sociedade — o trabalho como factor de integração social, a igualdade de oportunidades — e as exigências da economia — a competitividade e a criação de emprego (European Commission, 1993: 3).

⁴⁰ <http://europass.cedefop.europa.eu/>

No contexto do documento a exigência da competitividade comporta a necessidade de formação de *capital humano*, o que implica a definição de um objetivo, entre os quatro traçados pela Comissão, que

Consiste em **aumentar a reserva de capital humano** de uma forma que garanta a optimização da competitividade da Comunidade. Deve ser prestada uma atenção especial à **formação contínua e à melhoria das qualificações, à formação de base e à formação preparatória para o início de actividade**, bem como às **qualificações no domínio das novas tecnologias** (European Commission, 1993:154) (sublinhado no original).

O Livro Branco sobre a Educação e a Formação concretiza estas orientações e, embora lembrando o princípio da subsidiariedade, realça a importância da *dimensão europeia da educação e da formação*, face aos perigos que a *mundialização* representa para o modelo europeu de sociedade.

No entanto, é necessário ter consciência de que promover a dimensão europeia da educação e da formação se tomou, mais do que no passado, uma necessidade por razões de eficácia, como reacção à mundialização e ao risco de diluição da sociedade europeia (European Commission, 1995: 34) (sublinhado no original).

Assim, **“para preservar a sua diversidade, a riqueza das suas tradições e das suas estruturas”**, justifica-se a intervenção supranacional da União Europeia, que passa a ser considerada **“um nível pertinente de intervenção pela necessária cooperação nestes domínios entre a União Europeia e os seus Estados-membros”** (ibidem) (sublinhado no original).

Para Antunes (2008), este período entre a aprovação do TUE e a Cimeira de Lisboa, em 2000, corresponde à “progressiva gestação e consolidação da intervenção política comunitária no campo da educação” (idem: 17), preparando o terreno para a fase subsequente de interferência declarada por parte das instâncias comunitárias. Já Lawn & Grek (2012) descrevem-no como o período da emergência de um “ingrediente que tinha faltado até então: a legitimização da causa europeia” (idem: 44) e a transição para a “Europa dos povos”. Nóvoa define-o como o “estado gasoso” da política europeia (Nóvoa, 2005: 207), que se caracteriza pela difusão de ideias e conceitos que pela sua imaterialidade e abrangência ocupam todo o espaço de referências, ajudando

a desviar o centro da responsabilidade pelo bem-estar social e pelo desenvolvimento económico da esfera do Estado para a esfera do cidadão e que não deixam alternativas a outras formas de pensar.

As tentativas de concretização da dimensão europeia da educação através da reestruturação de programas curriculares, particularmente no domínio da história e da literatura, decorrem em paralelo com a disseminação dos novos conceitos de *educação e formação ao longo da vida* e de *empregabilidade*, apresentados como solução para o incremento da competitividade económica e, simultaneamente, resolução do problema individual do desemprego e da exclusão social. A própria CE reconhece anos mais tarde que:

Em meados dos anos 90, o consenso era geral em torno da ideia de que não apenas a educação e a formação ao longo da vida contribuem para manter a competitividade económica e a empregabilidade, como constituem igualmente o melhor meio de combater a exclusão social (Comissão das Comunidades Europeias, 2000: 7).

É este “consenso” sobre o papel de um novo tipo de educação na vida da sociedade e dos cidadãos que permite a “solidificação” de políticas a partir da Cimeira de Lisboa, a fase da “política em estado sólido” (Nóvoa, 2005: 209). Nos anos seguintes assiste-se de facto ao alargamento e aprofundamento de um tipo de intervenção comunitária que levará à “institucionalização de uma instância supranacional como fonte declarada de elaboração de políticas nacionais no campo da educação e formação (Antunes, 2005: 130), de que o Programa de Trabalho *Educação e Formação 2010* e a Declaração de Copenhaga, sobre a formação profissional, assinada a 30 de novembro de 2002, e, posteriormente, o Processo de Bruges/Copenhaga são bons exemplos.

Começa assim a ser perceptível a construção de um novo referencial europeu em que (1) a Europa se impõe como realidade supranacional incontornável; (2) a educação começa a “deslocar-se lentamente das margens da governação europeia para o centro da decisão política” (Grek, 2008: 208), tornando-se a chave para a construção de uma nova sociedade competitiva baseada no conhecimento e (3) os indivíduos são apresentados como agentes diretos do processo político: “os próprios indivíduos são

os actores principais das sociedades do conhecimento” (Comissão das Comunidades Europeias, 2000: 8).

Os novos instrumentos de governação vão caracterizar a nova fase das políticas de europeização pós Cimeira de Lisboa, em que se assiste já não só à intervenção ou interferência europeia nas políticas nacionais de educação, mas a uma verdadeira governação supranacional, através de um novo método, o Método Aberto de Coordenação (MAC). O MAC introduz novos instrumentos de natureza predominantemente quantitativa, tais como as estatísticas, as comparações, as boas práticas, os indicadores e o *benchmarking*. Assim, o discurso e a prática deixam de estar focados na cultura para se centrarem numa “Europa da aprendizagem governada por números” (Grek, 2008: 208). Como salienta Martin Lawn, “as unidades de medida, os *benchmarks* e os padrões são a nova essência da Europeização”. Estes instrumentos “são criados por agentes privados e públicos, incluindo os académicos” e não são periféricos ao sistema, “são o novo sistema de educação” (Lawn, 2011: 270).

Tornando-se dominante nesta fase, a governação por números já era anunciada desde os anos oitenta, com a criação da rede EURYDICE⁴¹. A EURYDICE foi criada em 1980, enquanto desenvolvimento importante do Programa de Ação da UE, aprovado em 1976. A proposta veio da CE, para o levantamento e análise de dados sobre os sistemas educativos europeus. Esta rede, com as suas descrições, estudos comparativos e indicadores sobre os sistemas educativos europeus, favoreceu o desenvolvimento de uma linguagem comum para a análise da educação (Soysal, 2002; Nóvoa, 2005).

A introdução dos números na governação universitária é assinalada já em 1997 por Licínio Lima. Este autor cunhou o termo “educação contábil” (Lima, 1997) para caracterizar um paradigma de governação gerencialista de inspiração neoliberal, que em sua opinião estava em curso em Portugal, e que é centrada em objetivos precisos, contáveis, e em cálculos e medições conducentes à padronização, descurando os processos em favor dos resultados mensuráveis:

⁴¹ <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/>

Revalorizando concepções mecanicistas das organizações e da administração educativas, a educação ocontábil tende a centrar-se no cálculo e na mensuração dos resultados (desvalorizando os processos e os resultados mais difíceis de contabilizar), favorece a padronização (em prejuízo da diversidade), apoia-se em regras burocráticas e em tecnologias estáveis e rotineiras, promove a decomposição e fragmentação dos processos educativos em unidades elementares e mais simples, passíveis de “mercadorização” (Lima, 1997: 55).

Este é um tema retomado num outro artigo de que Lima é coautor (Lima, Azevedo & Catani, 2008) e que aborda criticamente o PB pela sua feição neoliberal, economicista e indutora do paradigma empresarial na universidade. Na abordagem ao referencial do PB e focando a realidade portuguesa, o artigo realça dois aspetos exemplificativos da progressiva padronização que o mesmo introduz: a gestão universitária e a avaliação externa e “garantia da qualidade”. Assim, a autonomia institucional e a liberdade académica estão a ser substituídas pelo gerencialismo do “paradigma empresarial”, tal como é proposto no relatório da OCDE (2006) para o sistema de ensino superior português e que levou ao atual modelo do RJIES (Lei nº 62/2007, de 10 de setembro), orientado para o mercado” (Lima, Azevedo & Catani, 2008: 18). Quanto à “garantia da qualidade”, é referido o conjunto de *standards* e orientações produzidos pela ENQA no âmbito do PB, como uma das dimensões fundamentais para a convergência dos sistemas e para a construção de um sistema de ensino superior europeu. Análises semelhantes surgem da parte de Fátima Antunes (Antunes, 2006a, 2006b) em relação aos efeitos da globalização, à agenda global para a educação e à europeização do ensino superior.

Para António Nóvoa, este processo “aparentemente neutro e puramente descritivo...” foi indutor de convergência, tendo levado à adoção por parte de certos países de formas de organização “mais correntes na Europa”. Mais, os indicadores usados “são, ao mesmo tempo, uma maneira de descrever e de construir as realidades educativas” (Nóvoa, 2005: 206). Em linha com este pensamento, Grek fala de uma nova “tecnologia governativa” que introduz um dado novo: o moldar da consciência das pessoas, a criação de “uma "nova" identidade europeia de vantagem competitiva e individualismo responsável” (Grek, 2008: 215).

1.2. A visão *bottom-up*: as iniciativas das universidades

Em simultâneo com o desenvolvimento de políticas orientadas para a *europização* do ensino superior, da iniciativa de instituições europeias, também há a assinalar esforços de entendimento e colaboração por parte das universidades, desde os anos cinquenta. De acordo com a informação disponibilizada no sítio oficial da *Internet* da EUA, em julho de 1955, por iniciativa da União da Europa Ocidental⁴², ocorreu a primeira reunião de reitores, em Cambridge. Aí, foram afirmados os princípios da autonomia, da liberdade de pensamento, da não discriminação de estudantes em função da raça, religião ou crença política, do apoio financeiro a estudantes carenciados, da responsabilidade de adaptar o ensino às crecentes necessidades da comunidade, bem como a mobilidade de estudantes e de professores. A segunda reunião de reitores foi realizada em Dijon, em setembro de 1959, onde foi estabelecido a organização de reuniões de cinco em cinco anos. Na reunião seguinte, em Gottingen, em 1964, onde participaram quase duas centenas de reitores de toda a Europa, foi decidido a constituição da *Conférence Permanente des Recteurs, Présidents et Vice-Chanceliers (Rectors) des Universités europeennes*, que veio a assumir-se como Associação das Universidades Europeias (CRE)⁴³, em 1969, passando os membros a ser universidades e não reitores (Nyborg, 2014).

Também sob os auspícios da União da Europa Ocidental, e do Comité Permanente da CRE, uma outra associação surgiu em 1973, o *Comité de Liaison des Recteurs des Etats membres de la Communauté européenne*, que viria a ser redefinida como *The Confederation of European Union Rectors' Conferences* (CRUE), em novembro de 1995. A missão desta associação era complementar à CRE, tendo como objetivo “reagir às iniciativas da Comunidade com efeitos na investigação e no ensino superior e ser ouvida pela Comissão Europeia” (Nyborg, 2014: 25).

⁴² A União da Europa Ocidental foi uma organização de cooperação e defesa que se desenvolveu no âmbito do mesmo quadro jurídico que enformou a NATO, ou seja, o Tratado de Bruxelas de 17 de Março de 1948. Foi formalmente estabelecida em 23 de Outubro de 1954 e formalmente extinta em 30 de junho de 2011. <https://idi.mne.pt/pt/relacoes-diplomaticas-de-portugal/707-ueo.html>

⁴³ Para ver o historial da organização das universidades europeias, nomeadamente a constituição da EUA, a partir da CRE e da CRUE, consultar Barblan, 2001 (CEPES 30th anniversary – special issue of *Higher Education in Europe*) e Nyborg, 2014, em http://www.eua.be/Libraries/eua-documents/Before_EUA.pdf?sfvrsn=0.

Em 5 e 6 de junho de 1987, durante um simpósio em Bolonha, em que participaram 80 instituições de ensino superior, foi decidido elaborar um documento com os princípios fundamentais da universidade, tendo sido eleita uma comissão para elaborar a *Magna Charta Universitatum*. Da comissão faziam parte o Presidente da CRE, os reitores das universidades de Bolonha, Paris I, Lovaina, Utrecht e Barcelona, o Prof. Giuseppe Caputo da Universidade de Bolonha e, ainda, significativamente, o Prof. Manuel Nunez Encabo, Presidente da Subcomissão para as Universidades da Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu (<http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/the-magna-charta-1/the-magna-charta>).

Neste documento, os reitores realçam a importância das universidades europeias para o desenvolvimento da sociedade, proclamam os seus princípios fundamentais - autonomia, liberdade e indissociabilidade do ensino e da investigação – reclamam dos governos os meios necessários ao cumprimento desta sua missão e manifestam disponibilidade e interesse na mobilidade e na cooperação inter-universitária, nomeadamente na Europa (The Magna Charta Universitatum, 1988). De acordo com Barblan, “a ideia era reafirmar a função política da universidade no desenvolvimento intelectual da sociedade” (2001: 16).

A Magna Carta Universitária, que conta hoje mais de 800 subscritores em todo o mundo, foi assinada “com pompa” e discursos dos líderes políticos europeus a 18 de setembro de 1988, aquando da celebração dos 900 anos da Universidade de Bolonha, a mais antiga do mundo. Este acontecimento pode ser considerado indicativo de uma predisposição por parte dos académicos para participar em iniciativas transversais que incluíam a mobilidade e a cooperação, preservando e assegurando a autonomia e a independência e reconhecendo o interesse público da universidade na sociedade atual, o que, aliás, é confirmado pela presença dos Chefes de Estado na cerimónia da assinatura.

A CRE, protagonista da Magna Carta (Nyborg, 2014: 17), e a Associação das Universidades Europeias (CRUE)⁴⁴ viriam a dar origem à Associação Europeia de Universidades (EUA). A EUA foi fundada em Salamanca, a 31 de março de 2001, pela fusão da CRE e da CRUE e virá a ter um papel chave no Processo de Bolonha, com a publicação das *Trend Reports*.

Ademais, outros atores do mundo do ensino superior começam a dar fortes sinais de organização. No final dos anos noventa, mais concretamente em 1990, foi constituído o Gabinete de Informação dos Estudantes Europeus (ESIB), a partir do gabinete inicial dos estudantes da Europa Ocidental (WESIB), que por sua vez viria a transformar-se na Associação dos Estudantes Europeus (ESU) em 2007. Também em 1990 foi criada a Associação Europeia de Instituições de Ensino Superior (EURASHE), que representa as instituições de ensino superior não universitário⁴⁵. Estas duas organizações farão parte, juntamente com a EUA, do grupo de consultores do Processo de Bolonha.

Do ponto de vista da sociologia da ação pública, a iniciativa da Magna Carta e o seu contexto podem mesmo ser encarados como sinal precursor do surgimento de um setor que tenta impor-se num espaço supranacional, interpretando o *referencial global* da sociedade e definindo uma relação ajustada entre esse referencial e o seu próprio *referencial setorial* (Jobert & Muller, 1987). As Declarações seguintes sobre o “ensino superior europeu” assumem já uma dimensão política no âmbito do Estado ao serem assinadas pelos Ministros responsáveis pela educação. O que parece poder realçar-se é que na linguagem utilizada não há menção a ligações diretas do ensino superior ao desenvolvimento económico da sociedade, antes é afirmado a importância do desenvolvimento do conhecimento e da cultura num ambiente de independência e autonomia, dados indiscutíveis e imprescindíveis ao cumprimento da sua missão:

⁴⁴ A CRUE teve início em 1973, com uma estrutura denominada Liaison Committee e foi lançada como Confederação, a 1 de janeiro de 1996 (Nyborg, 2014: 27).

⁴⁵ A EURASHE foi fundada em 1990, em Bruxelas, agregando 5 associações de *Colleges* da Bélgica-Flandres, Dinamarca, Grécia, Irlanda e Países Baixos e do *Ealing College of Higher Education*, Reino Unido, por iniciativa de Yves Beernaert e Kees van Gageldonk, com o objetivo de “criar um instrumento para defender os interesses do sector terciário não universitário europeu, junto da CE e de outros” (<https://www.eurashe.eu/about/history/>). Portugal aderiu à EURASHE no ano da fundação, tendo assumido a Presidência entre 2006 e 2008.

A Europa não é só a Europa do euro, dos bancos e da economia: Tem de ser também a Europa do conhecimento (The Magna Charta Universitatum, 1988).

As instituições europeias do Ensino Superior, por sua vez, aceitaram o desafio, assumindo o principal papel na construção do espaço europeu do Ensino Superior, também na esteira dos princípios fundamentais lançados no documento Magna Charta Universitatum de Bolonha, de 1988. Este facto reveste-se da maior importância, dado que tanto a independência como a autonomia das universidades asseguram que os sistemas do Ensino Superior e da investigação se continuem a adaptar às necessidades de mudança, às exigências da sociedade e aos avanços do conhecimento científico (Ministers responsible for Higher Education, 1999).

Não é esta a perspetiva do *Memorando sobre o Ensino Superior na Comunidade Europeia*, (COM (91) 349), documento comunitário atrás citado. Pelo contrário, segundo Gornitzka (2010), o documento é atravessado por uma “orientação económica e uma visão utilitária do ensino superior “ (idem: 539). Na opinião do autor citado, esta perceção por parte dos estados membros,

Combinada com uma sensação de que a Comissão se estava a imiscuir no domínio nacional... fê-los enviar uma mensagem clara à Comissão para que se mantivesse fora do território. Isto ajuda a perceber como é que o Processo de Bolonha foi estimulado como um processo fora da UE, bem como a sua configuração institucional (ibidem).

Esta posição viria a ser difícil de manter num contexto marcado pelo conteúdo dos Comunicados da CE que foram publicados nos anos seguintes⁴⁶, no âmbito da Estratégia de Lisboa, e pelo MAC, método fortemente condicionador das iniciativas quer setoriais quer nacionais. O ensino superior virá a ser, no âmbito do PB, inexoravelmente ligado ao desenvolvimento da sociedade e da economia do conhecimento, com a aquiescência da EUA.

⁴⁶ As posições da UE sobre o papel do ensino superior estão expressas em sucessivos Comunicados da CE: ‘The Role of the University in the Europe of Knowledge’ (2003); ‘Mobilising the Brainpower of Europe: Enabling Universities to Make Their Full Contribution to the Lisbon Strategy’ (2005); ‘Delivering on the Modernization Agenda for Universities: Education, Research and Innovation’ (2006).

Mais do que aquiescência, o PB terá a participação ativa da EUA. Como já referido e como se desenvolverá mais adiante, não só a EUA mas também a EURASHE e a ESIB/ESU terão papéis importantes no desenvolvimento do PB, conseguindo que os respectivos relatórios, enquanto membros consultivos do BFUG, viessem a ser financiadas através de programas comunitários. O reconhecimento e os financiamentos que obtiveram pela participação no BFUG poderão justificar a sua cooptação para um processo que se tem vindo a desenvolver a partir desta estrutura pivô, com a configuração de *fórum* das políticas de ensino superior europeias.

2. Desenvolvimentos do PB até 2010

2.1. Breve apresentação do PB

O PB foi formalmente iniciado com a assinatura da Declaração de Bolonha, em 19 de junho de 1999. Porém, a generalidade dos autores que se debruça sobre a sua génese (Froment, 2003; Scott, 2003; Pechar, 2007; Muller & Ravinet, 2008; Charlier, 2009; Cippitani & Gatt, 2009; Croché, 2009a; Ravinet, 2009; Corbett, 2011; Vögtle, 2010; Vögtle, Knill & Dobins, 2010; Brøgger, 2016) considera que o PB teve origem na Declaração da Sorbonne, assinada pelos Ministros da Educação da França, da Alemanha, da Itália e do Reino Unido, em 1998.

A iniciativa e o convite para o encontro de Paris partiu do então Ministro da Educação francês, Claude Allègre, aparentemente para resolver problemas internos relativos ao ensino superior francês (Charlier & Croché, 2007; Croché, 2008; Ravinet, 2009). De acordo com estes autores, também os outros Ministros queriam encontrar argumentos e força para fazer passar, nos seus países, políticas relativas a questões que não obtinham o consenso dos atores nacionais: no caso da Alemanha, como no caso da França, a falta de eficácia e a falta de atratividade dos sistemas educativos no contexto da crescente internacionalização; no caso de Itália, a duração dos ciclos de estudos; no caso do Reino Unido, o financiamento público. Para isso, decidiram congregar esforços tendentes a uma “progressiva harmonização do quadro global dos graus e ciclos”, comprometendo-se a “promover um quadro comum de referência, para melhorar o reconhecimento externo e facilitar a mobilidade estudantil e a empregabilidade” (Ministers responsible for Higher Education, 1998: 3). Comprometeram-se ainda a empenhar-se na criação de “uma área europeia de ensino superior, onde as identidades nacionais e os interesses comuns possam interagir e

fortalecer-se uns aos outros em prol da Europa, dos seus estudantes e os seus cidadãos em geral” (ibidem).

Para o evento não foi convidada a CE, tendo apenas estado presente um representante da então Direção Geral de Educação e Cultura (DGXXII), na convicção de que os sistemas de ensino superior residiam numa área de soberania nacional que deveria ser salvaguardada. Os ministros afirmavam assim a sua autonomia face à UE e reserva em relação ao princípio da subsidiariedade expresso no Tratado da UE, assinado pelos países membros em 1992.

A iniciativa foi, no entanto, considerada de certo modo ofensiva por parte dos países “mais pequenos” da União Europeia que se sentiram marginalizados pelo processo (Pechar, 2007; Ravinet, 2008). Esta situação levou à marcação de um encontro em Bolonha, no ano seguinte, o que aliás ia ao encontro do apelo dos quatro ministros, lançado na Sorbonne, a outros países europeus e às universidades europeias para que se lhes juntassem no propósito de “consolidar a posição da Europa no mundo através de uma educação continuamente melhorada e actualizada para os seus cidadãos” (ibidem). Para o encontro de Bolonha o Ministro italiano convidou todos os países europeus subscritores da Convenção Cultural Europeia, integrantes ou não da UE, interessados num acordo de princípio com vista à cooperação. Os ministros, com o apoio e financiamento da CE, encomendaram um estudo prévio à Associação das Universidades Europeias (CRE) e à Confederação dos Conselhos de Reitores da União Europeia (CRUE)⁴⁷ sobre a exequibilidade do projeto da Sorbonne. Esse estudo (Haug, Kirstein & Knudsen, 1999) proporcionou a base para o encontro de junho de 1999, durante o qual os Ministros da Educação de 29 países⁴⁸ assinaram a Declaração de Bolonha.

A Declaração de Bolonha, como já referido, explicita como desígnio a criação do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES), através da mobilidade, da

⁴⁷ A CRE e a CRUE, organizações representantes das universidades europeias vieram a fundir-se em 2001, dando origem à atual EUA (*European University Association*).

⁴⁸ Os 29 países signatários foram: Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, República Eslovaca, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido.

comparabilidade dos sistemas nacionais e da empregabilidade. Em torno da criação do EEES, a Declaração desencadeou um processo de convergência dos sistemas nacionais do ensino superior na Europa, o designado PB, com a meta temporal inicial de 2010, mas que veio a ser alargada até 2020. No decorrer do PB vieram a ser adotados instrumentos comuns aos países aderentes, tais como: um sistema sequencial de graus assente na tipologia 3+2+3; o Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS); o Suplemento ao Diploma (SD); o Quadro de Qualificações no EEES (QF-EHEA); os Padrões e Orientações para a Garantia da Qualidade na Área Europeia do Ensino Superior (ESG). Por impulso do PB foi ainda criado o Registo Europeu para a Garantia de Qualidade no Ensino Superior (EQAR).

O PB desenvolve-se na “Europa alargada”, incluindo os países da UE e países não pertencentes à UE. Nos países da UE, o PB recai numa área reservada de soberania nacional abrangida pelo princípio da subsidiariedade, tal como preconizado pelo Tratado de Maastricht, assinado em 1992. Estas circunstâncias levam a que desde o seu início o PB seja caracterizado por ser um processo voluntário, com base na cooperação intergovernamental dos países aderentes. Neste quadro, o PB assenta em Conferências Ministeriais bianuais, onde se fazem balanços e se definem estratégias, objetivos e recomendações sobre as ações a desenvolver. A coordenação é assegurada com o apoio de uma estrutura executiva de acompanhamento, o já mencionado BFUG.

No BFUG têm assento, como membros de pleno direito, os países subscritores⁴⁹ e a CE que, apesar de não ter assinado a Declaração de Bolonha em 1999, foi integrada em 2001, na Conferência de Praga. Com o estatuto de membro consultivo, sem direito a voto, integra ainda o BFUG um conjunto de organizações *stakeholders* e outras de âmbito europeu consideradas instrumentais para a implementação do PB. Embora sem fazerem parte do BFUG, há ainda organizações parceiras⁵⁰ e outras de natureza

⁴⁹ Aos 29 iniciais, juntaram-se os seguintes países: Albânia, Andorra, Arménia, Azerbaijão, Bielorússia, Bósnia Herzegovina, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Federação Russa, Geórgia, Lichenstein, Macedónia, Moldávia, Montenegro, Sérbia, Turquia, Ucrânia, Vaticano.

Tanto a Bélgica como o Reino Unido integram dois sistemas de ensino superior diferentes. Assim, o número de Estados signatários em 1999 foi 29 e em 2009 tinha aumentado para 46, sendo no entanto o número de sistemas de ensino superior envolvidos 31 e 48 respetivamente.

⁵⁰ É o caso de um conjunto de organizações que desejam estar associadas ao PB, mas que não têm o estatuto de consultoras, tais como: EAIE (European Association For International

técnica pericial, como o Eurostat, o Eurostudent e a Eurydice que podem, pontualmente e a seu pedido, participar nas reuniões e nos eventos do BFUG (<http://www.ehea.info/cid101754/bologna-process.html>). O BFUG, enquanto estrutura executiva, funciona no intervalo das Conferências Ministeriais e tem como missão supervisionar todo o processo, não só preparando as Conferências e outros eventos relacionados mas também tratando de questões e assuntos que lhe forem delegados pelos ministros e que não necessitem da decisão destes. Os relatórios de balanço examinados nas Conferências são por isso da responsabilidade do BFUG. Os relatórios são elaborados a partir dos relatórios nacionais da concretização do PB e baseiam-se, ainda, em resultados e recomendações de seminários temáticos entretanto realizados, os chamados *Seminários de Bolonha*, e estudos quer da autoria dos grupos de trabalho criados pelo BFUG quer de outros produzidos por membros consultivos ou entidades parceiras. O BFUG é, assim, a estrutura central de coordenação do PB.

O quadro político atrás apresentado permite configurar o PB como ação pública, tornando-o dependente das representações e dos jogos de poder dos diferentes atores em presença e dos métodos e instrumentos de regulação utilizados. Nesta configuração, três elementos merecem destaque, o primeiro dos quais é o caráter multinível e multirregulatório do PB cuja ação ora decorre entre pares ora num contexto de poder hierárquico, outorgado por eleições democráticas. Os modelos e os instrumentos de regulação são necessariamente diferentes dependendo do nível a que as ações se desenvolvem. O segundo tem a ver com as fontes do poder político dos diferentes atores, daí decorrentes. Coexistem nesta ação pública órgãos de soberania e governantes cuja legitimidade política reside no sufrágio eleitoral, ao nível do Estado, e outros atores cuja legitimidade política provem de posições sociais em órgãos corporativos ou redes, ou do reconhecimento da condição de perito ou, ainda, da capacidade de mobilizar outros atores e meios ou fornecer financiamentos ou outros recursos. Um terceiro elemento que emerge como crucial é a construção do *referencial* societal dominante e o *fórum* ou *fóruns* onde essa construção se desenvolve, bem como os processos de *edição* do referencial ocorridos pela ação dos atores aos vários níveis e nos vários *fóruns* em que participam.

A organização destes elementos constitui a moldura onde os atores se movem e onde as suas ações assumem significado e produzem efeitos. O texto que se segue apresenta, de forma sucinta, a evolução do PB ao longo da década em análise, com realce para os atores, as ações e os processos postos em movimento.

2.2. Mapeamento de ações, atores e processos

A base inter-governamental do modelo de governação acima descrito não se alterou ao longo do tempo, mantendo-se atualmente, se bem que a estrutura organizacional de apoio e as metodologias de acompanhamento tenham sofrido alterações e sucessivos refinamentos, em paralelo com as expansões ocorridas em termos de objetivos, ações e instrumentos e o alargamento do conjunto de atores envolvidos (Wächter, 2004; Lažetić, 2010; Voegtler, 2010; Voegtler, Knill & Dobbins, 2010). O processo pode assim ser caracterizado pela “expansão em termos de objetivos, participantes e membros consultivos” (Voegtler, 2010), tendo levado à criação da metáfora do PB como um “alvo em movimento” (Neave & Maassen, 2007: 136-137).

Alberto Amaral faz notar que este processo evolutivo transmitiu a ideia de progresso: “a noção de permanente progresso foi transmitida acrescentando novos objectivos de Bolonha ao fim de cada reunião bi-anual” (Amaral, 2009: 2). A verdade é que houve progresso e não apenas no plano formal. À expansão de objetivos, métodos e instrumentos e ao alargamento a outros atores, correspondeu uma alteração profunda do significado e alcance dos compromissos gradualmente assumidos pelos países aderentes. Esta alteração, que resultou da relação que o PB foi estabelecendo com outras ações e processos em desenvolvimento no espaço europeu, que usavam outros métodos e que envolviam igualmente os governos nacionais, foi reconhecida e explicitada no relatório do BFUG de 2003 (Zgaga, 2003). Referindo este relatório e a análise de Zgaga, Sérgio Machado dos Santos afirmaria numa intervenção do CNE, que, após a decisão de definir prioridades e objetivos intermédios, em Berlim: “o processo deixa de ser uma acção meramente voluntária para os Estados Membros e para os países candidatos à União Europeia (Santos, 2004: 151).

O PB será a seguir brevemente descrito através de uma síntese cronológica do seu desenvolvimento. Será posto em evidência a evolução dos principais objetivos e ações, bem como dos instrumentos de governança adotados, dos atores envolvidos e

das estruturas e métodos de coordenação e acompanhamento que foram sendo definidos ao longo do período compreendido entre 1998 e 2010.

Objetivos e ações

A Declaração da Sorbonne comprometia os Ministros signatários à promoção de uma área europeia de ensino superior que afirmasse o ensino superior na Europa e pudesse ter influência ao nível mundial. A empregabilidade e a mobilidade de estudantes e de professores era considerada essencial, propondo-se que todos os estudantes passassem pelo menos um semestre fora do seu país durante a formação superior. Previa-se a adoção de um quadro comum de qualificações, com um sistema comum de graus baseado em 2 ciclos e semestres, e o uso de um sistema de créditos, como o ECTS, já em vigor nos programas europeus de mobilidade⁵¹.

A Declaração de Bolonha reafirmou os compromissos da Sorbonne relativamente à criação de uma área europeia do ensino superior (EEES), até 2010, com um sistema comum de graus assente em 2 ciclos principais e uso de um sistema de créditos (por exemplo, o ECTS), como garantia para a mobilidade e a empregabilidade e, ainda, para a afirmação e atratividade do sistema de ensino superior europeu no mundo. A Declaração definiu seis linhas de ação: adoção de um sistema de graus facilmente legível e comparável; adoção de um sistema de dois ciclos principais; estabelecimento dum sistema de créditos, como o ECTS; remoção de obstáculos à mobilidade; promoção da cooperação europeia em matéria de garantia da qualidade; promoção da dimensão europeia do ensino superior (Ministers responsible for Higher Education, 1999: 3, 4).

Assistiu-se, no entanto, a uma expansão gradual dos objetivos, que foi ocorrendo ao ritmo da realização das Conferências Ministeriais. Entre a assinatura da Declaração de Bolonha e a proclamação formal da instituição do EEES, que veio a ocorrer em 2010⁵², foram realizadas cinco Conferências Ministeriais às quais se seguiram os

⁵¹ O ECTS, “European Credit and Accumulation Transfer System”, foi inicialmente criado no âmbito do programa Erasmus (1988-1995)

⁵² Embora na Conferência de Budapeste-Viena, em 2010, os Ministros tivessem oficialmente proclamado o EEES (Declaração de Budapeste-Viena, 2010), nem todos os objetivos estavam atingidos nesta data e na Conferência do Benelux em 2009 (Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué, April 2009) já tinha sido tomada a decisão de prolongar o PB até 2020.

respetivos Comunicados: Praga (2001); Berlim (2003); Bergen (2005); Londres (2007); Lovaina (2009).

Em Praga integraram-se mais três linhas de ação, alargando para nove os objetivos iniciais da Declaração de Bolonha: promoção da aprendizagem ao longo da vida; incremento do envolvimento dos estudantes na gestão das instituições do ensino superior; promoção da capacidade de atração do EEES (Comunicado de Praga 2001). Ao nível dos instrumentos para a criação do EEES, adotou-se o ECTS e o Suplemento ao Diploma.

Em Berlim integrou-se mais um objetivo aos nove anteriores: a inclusão do terceiro ciclo no sistema de graus, correspondente ao grau de doutor e a promoção da articulação do EEES com o Espaço Europeu de Investigação "reforçando assim a base da Europa do Conhecimento". Salientou-se que o ensino superior é um bem público e uma responsabilidade pública e decidiu-se organizar um processo de balanço para a próxima reunião ministerial para a qual se definiram objetivos intermédios: desenvolvimento da garantia de qualidade aos níveis institucional, nacional e europeu; o reconhecimento de graus e períodos de estudos incluindo a emissão do Suplemento ao Diploma; elaboração do Quadro de Qualificações no EEES; (Ministers responsible for Higher Education, 2003: 2), com o objetivo de:

preservar a riqueza cultural e a diversidade linguística da Europa, baseadas na herança diversificada de tradições, como aumentar o potencial de inovação e de desenvolvimento socioeconómico, através da crescente cooperação entre as instituições do ensino superior (ibidem).

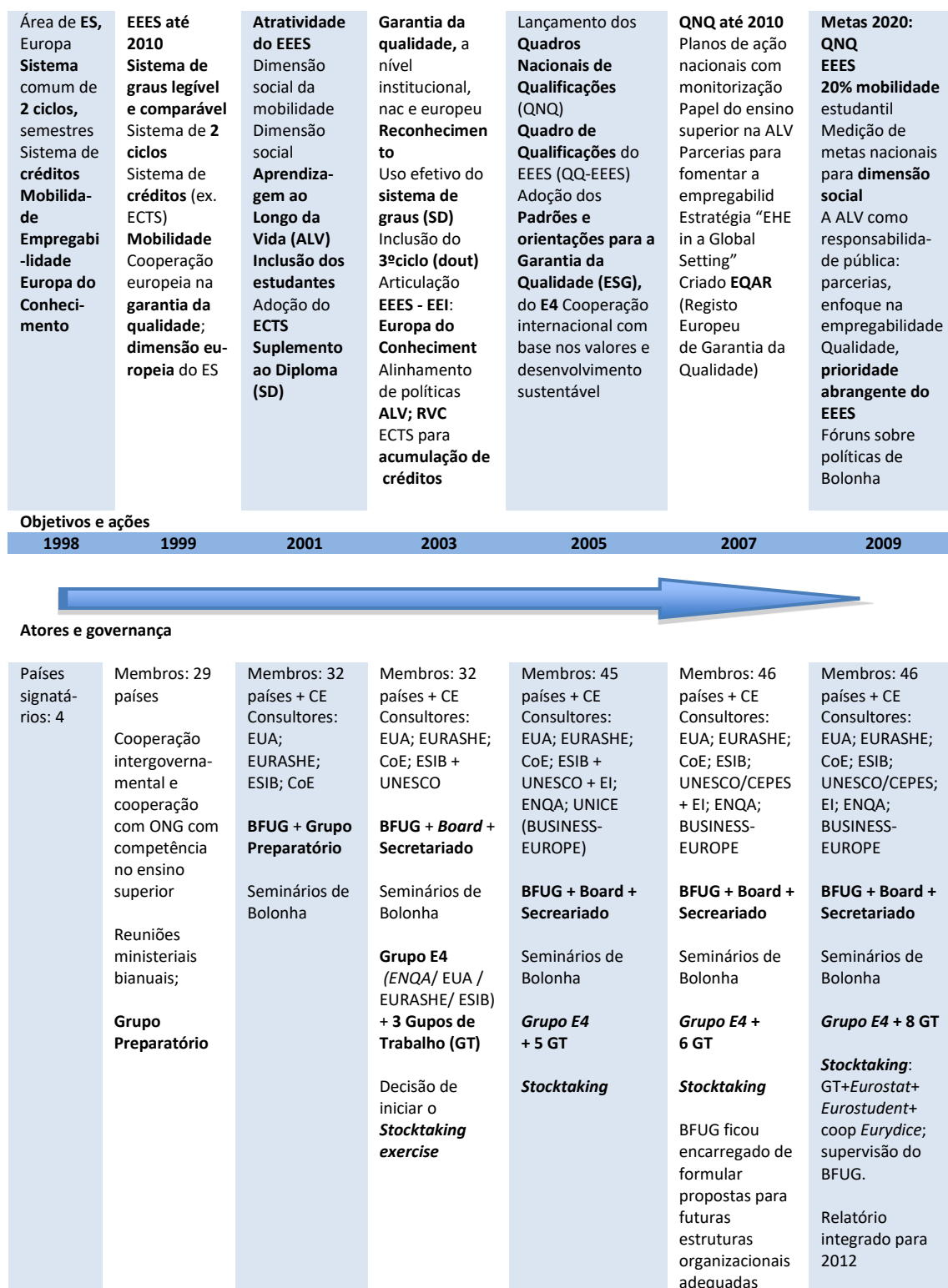
Em Bergen estabeleceram-se novas prioridades para 2007: o reforço da dimensão social; a implementação dos referenciais da *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), adotados para a garantia da qualidade; a criação da *Agência Europeia para a garantia da Qualidade* (EQAR); o desenvolvimento de quadros nacionais de qualificação alinhados com o adotado Quadro de Qualificações no EEES; o reconhecimento de aprendizagens não formais (Ministers responsible for Higher Education, 2005).

Em Londres foi criado o EQAR, foi reforçado o empenho dos Estados na remoção de obstáculos à mobilidade de estudantes e de pessoal e na adoção de medidas para a promoção da dimensão social e adotou-se uma estratégia para a internacionalização do EEES, “ O Espaço Europeu do Ensino Superior num Contexto Global”, tendo em conta o interesse que o Processo suscitou em outras regiões do mundo (Ministers responsible for Higher Education, 2007: 5).

O balanço geral das ações foi realizado em Lovaina em 2009. Aí preconizou-se o prolongamento do Processo na década seguinte, com a definição de novas prioridades, metas quantitativas e desafios, particularmente no que respeita à dimensão social, ao paradigma educacional, à empregabilidade e à garantia da qualidade, através do desenvolvimento de “ferramentas multidimensionais de transparência” (Ministers responsible for Higher Education, 2009: 5). Em consonância com o Comunicado de Lovaina, a Declaração dos Ministros divulgada no final da Conferência de Viena/Budapeste, em 12 de março de 2010, reconheceu igualmente ser necessário prosseguir e aprofundar as linhas de ação do PB, tendo alargado o prosseguimento de objetivos e de ações até 2020.

A Figura 1, na página seguinte, apresenta a evolução dos objetivos e das ações do PB, entre 1998 e 2009, em conjunto com a evolução também verificada em termos de participação de atores e de uso de métodos e instrumentos de governação, que será descrita a seguir.

Figura 1: Expansões do PB, 1998-2009



Fontes: *Stocktaking Working Group*, 2012; Lažetić, 2010; Voegtler, 2010; Voegtler, Knill & Dobbins, 2010; Declaração da Sorbonne; Declaração de Bolonha; *Comunicados* de Bolonha; Relatórios do BFUG

São apresentados cronologicamente e devem ser entendidos como cumulativos, uma vez que nenhum deles foi abandonado pela integração de outros, havendo apenas lugar a alargamento, explicitação ou quantificação dos iniciais.

Atores e governança

O método de acompanhamento dos compromissos de Bolonha foi exposto na própria Declaração, em 1999. A Declaração de Bolonha compromete os Ministros a seguirem “os caminhos da cooperação inter-governamental, em conjunto com as organizações europeias não-governamentais que tenham autoridade no campo do ensino superior” (Ministers responsible for Higher Education, 1999: 4) e propõe um novo encontro no espaço de dois anos:

Convencidos de que a criação do Espaço Europeu do Ensino Superior necessita de constante apoio, supervisão e ajustamento às necessidades em permanente evolução, decidimos reunir-nos novamente dentro de dois anos para avaliar o progresso alcançado e decidir sobre os novos passos a serem dados (ibidem).

O encontro seguinte ocorreu em Praga, em 2001, e foi organizado com o apoio logístico da CE. Neste encontro foi reafirmado o método da cooperação intergovernamental, a par do diálogo com as IES europeias e as organizações de estudantes, bem como os programas comunitários. A CE que, como já referido, foi inicialmente afastada pelos ministros, não tendo sido convidada a assinar a Declaração de Bolonha, forneceu apoio logístico para a organização da Conferência de Praga e, nesta conferência, foi integrada no processo.

A estrutura de coordenação inter-conferências foi considerada adequada, tendo sido estabelecido um grupo de acompanhamento do PB (BFUG) e um grupo preparatório para a organização da conferência seguinte. O BFUG seria composto por representantes de todos os signatários, incluindo os novos participantes, e a CE, sendo presidido pelo país detentor da Presidência da altura. Quanto ao Grupo Preparatório, incluiria representantes dos países organizadores da cimeira ministerial anterior e da seguinte, dois estados membros da UE e dois estados não membros da UE, a serem eleitos pelo BFUG. Foi ainda pedido ao BFUG a organização de um conjunto de seminários temáticos, os *Seminários de Bolonha*, para debate de questões e a elaboração de recomendações políticas para ações futuras.

O desenvolvimento mais importante do período entre Bolonha e Praga, em termos de atores e de coordenação, foi a integração da CE no processo, como membro de igual estatuto ao dos países signatários. Na opinião de vários autores (Watcher, 2004; Muller & Ravinet, 2008; Amaral, 2009; Croché, 2009a), as razões que levaram à integração da CE e ao papel preponderante que esta veio a assumir no BFUG, prendem-se, como já mencionado no Capítulo 1, com a sua ação anterior na coordenação de programas transnacionais europeus e com a sua posição chave no seio da governança da UE. A sua capacidade de mobilizar atores e instâncias europeias e de providenciar recursos, incluindo financeiros, parece ter sido decisiva:

The European Commission re-entered the process ‘through the back door’ by providing organisational support for the various intergovernmental groups that had met since Prague and were preparing the Berlin ministerial meeting, as well as by providing funding for the numerous Bologna seminars, conferences and pilot projects. It also became a full member of the process (Watcher, 2004: 271).

A consequência é que a CE adquiriu desta forma uma forte capacidade de influenciar a agenda do PB: “It was therefore only reasonable to suspect that the Commission would use its new position to push the convergence agenda” (ibidem).

A partir de 2003, o Grupo Preparatório foi substituído pelo Conselho (*Board*) e foi constituído o Secretariado de Bolonha, com a presença da CE em ambos. O *Board* é composto pelo presidente do BFUG, um representante do país organizador seguinte, como vice-presidente, as presidências da UE anterior e seguinte, três países participantes eleitos pelo BFUG pelo período de um ano, a CE e os membros consultivos. Compete ao *Board* a supervisão do PB no intervalo das reuniões do BFUG. O Secretariado de Bolonha, da responsabilidade do país organizador da Conferência Ministerial seguinte, é mandatado para apoiar o acompanhamento geral das Conferências, mantendo um *website* para o efeito (<http://www.ehea.info>). Neste *website* está disponível toda a informação sobre o PB desde o seu início até à atualidade.

O número de membros que vieram a participar com o estatuto de consultores também se foi alargando e diversificando (Ver Figura 1). Se em 2001 os consultores eram

organizações predominantemente do meio académico (EUA, EURASHE e ESIB) e o CoE, em 2005 o BFUG já integrava também representantes dos profissionais da educação (EI-Pan-European Structure), uma agência no âmbito da avaliação (ENQA) e representantes do setor empresarial europeu (UNICE, mais tarde BUSINESSEUROPE), sendo em 2009 os seguintes: a Associação das Universidades Europeias (EUA), Associação Internacional de Estudantes Europeus (ESU), a Associação Europeia de Instituições de Ensino Superior (EURASHE), o Conselho da Europa (CoE), a UNESCO, através do Centro Europeu para o Ensino Superior (UNESCO-CEPES), a Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA), a Internacional de Educação, representante das associações de professores e profissionais do sector da educação (EI Pan-European Structure), e a organização representante dos empregadores europeus (BUSINESSEUROPE). Para a gestão do PB, foram criados logótipos - *bologna process* e *European Higher Education Area* - e um sítio oficial na *Internet*, gerido pelo Secretariado. Especificamente para a gestão das Conferências Ministeriais, foram criados vários outros sítios na *Internet*, com acesso a partir do sítio geral⁵³.

Como já referido, o método inter-governamental concretiza-se através da organização das Conferências dos Ministros. As Conferências constituem momentos de balanço e de definição de novas ações e prioridades. São preparadas com base nos relatórios organizados pelo BFUG. Estes relatórios baseiam-se em outros relatórios desenvolvidos entre Conferências, nomeadamente os Relatórios Nacionais do PB, as recomendações políticas dos *Seminários de Bolonha* e por resultados dos grupos de trabalho⁵⁴ *ad-hoc* do BFUG. Os Grupos de Trabalho do BFUG constituem um elemento importante da monitorização do PB e são formados consoante as prioridades de trabalho estabelecidas nas Conferências. Há ainda outras fontes de dados para os relatórios do BFUG que são provenientes de resultados, propostas e recomendações apresentadas pelos membros consultivos e parceiros.

⁵³ Presentemente, toda a informação sobre o PB está disponível em <http://www.ehea.info/>

⁵⁴ Sob a designação genérica de grupos de trabalho incluiu-se outros dois tipos de grupo que são referidos nos relatórios bianuais do BFUG como grupos de direção e grupos coordenadores.

Em termos de balanço, a base primária para aferição do progresso relativo ao cumprimento dos objetivos traçados provem dos Relatórios Nacionais do PB. Ao longo dos anos a estrutura dos relatórios nacionais foi-se tornando mais rígida e o conteúdo mais uniforme, em resposta às metas que se foram tornando mais específicas, a partir da Conferência de 2003. Nesta Conferência foi decidido introduzir um exercício de *stocktaking*, elaborado por um grupo de trabalho designado pelo BFUG. O grupo de trabalho recolhe dados quantitativos e qualitativos de várias fontes e formas, continuando a ter em conta os relatórios elaborados pela EUA, pela EURASHE e pela ESIB/ESU e os relatórios nacionais. Estes, porém, passaram a ser feitos a partir de um *template* que inclui perguntas elaboradas pelo grupo de *stocktaking*. Além disso, são integrados outros dados quantitativos organizados pela EURYDICE, através de questionários aos governos nacionais, e outros fornecidos pelo CoE.

No período em análise, foram elaborados três relatórios deste tipo (Bologna Process Stocktaking 2005; Bologna Process Stocktaking London 2007; Bologna Process Stocktaking Report 2009), disponíveis no *website* atrás referido (<http://www.ehea.info>). O relatório de *stocktaking* introduziu o *benchmarking* e o *scorecard*, com a definição de indicadores e níveis de referência a ser feita pelo grupo de trabalho, a partir dos objetivos definidos nas Conferências ministeriais. A metodologia seguida foi inspirada no *Lisbon Scorecard* e na abordagem *balanced scorecard*⁵⁵, que foi considerada eficaz e adequada ao permitir combinar dados qualitativos com dados estatísticos:

Esta metodologia é eficaz na criação de um quadro comparativo em função de critérios objetivos. A abordagem baseia-se em modelos semelhantes, por exemplo, o *Lisbon Scorecard* desenvolvido pelo Centro para a Reforma Europeia e a abordagem do *balanced scorecard*, que combina dados qualitativos (Relatórios Nacionais) com dados quantitativos (estatísticas da EURYDICE), podendo ser aplicada num leque de contextos organizacionais (Bologna Follow-up Group, 2005b: 13).

Uma novidade foi o uso de cores no *benchmarking*. Para cada critério foram definidos cinco níveis de referência (*benchmarks*) correspondentes a cores: vermelho, o nível

⁵⁵ Esta é uma abordagem à gestão estratégica para as empresas, desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton, no início dos anos noventa (Ravinet, 2008: 363).

mais baixo, para pouco progresso; cor de laranja para algum progresso; amarelo para bom desempenho; verde-claro para muito bom desempenho; verde para excelente desempenho. Acresce que o *scorecard* é tornado público de forma que os resultados de cada país nos vários indicadores é facilmente comparável com os resultados dos outros países.

Desta forma, o método intergovernamental, cujo processo decisório repousa em reuniões bianuais, foi complementado por mecanismos persuasivos, *soft*, dados quantitativos e mecanismos de comparabilidade que o aproximaram do MAC (Veiga & Amaral; 2006, Garben, 2010; Veiga, 2012; Sin, 2014; Brøgger, 2016; Landri: 2017). No centro do processo decisório, o BFUG passou a prosseguir uma “coordenação monitorizada” (Brøgger, 2016: 73), ou seja, um novo modo de governança ao serviço de uma “ontologia política” (ibidem) que usa mecanismos de *follow-up* orientados para a harmonização do ensino superior europeu:

O novo modo de governança apresenta-se como a ambição de harmonizar a arquitetura do sistema de ensino superior europeu, através da colaboração intergovernamental e novos *standards* educativos, tais como os três ciclos, o sistema de créditos e o curriculum baseado em competências (ibidem).

Lembrando que o BFUG tem uma composição e um funcionamento de ampla e diversificada participação, esta estrutura reflete os interesses, as ambições e as visões do mundo dos diversos participantes. O BFUG constitui, por isso, para além da estrutura executiva de acompanhamento do PB, o principal fórum de decisão das políticas a este relativas (Lažetic, 2010).

2.3. O BFUG como fórum do novo referencial do ensino superior

No período em análise, o BFUG desenvolveu uma intensa atividade na coordenação e monitorização das decisões tomadas pelos ministros. Simultaneamente, a atividade do BFUG refletiu as interações do PB com outras ações políticas a decorrer em outros espaços e no âmbito de outras redes em que os seus membros atuavam. Algumas das ações com impacto no PB foram desenvolvidas pelas redes próprias dos membros consultivos especificamente com o objetivo de dar contributos e influenciarem o PB, ou inseriram-se nas políticas do ensino superior, estabelecidas por instâncias europeias, ou em ações de organizações internacionais como o CoE e a UNESCO. A

Tabela 1, nas páginas seguintes, apresenta, por ordem cronológica, a simultaneidade das decisões das reuniões dos ministros, a atividade do BFUG e a atividade dos membros com maior influência nas decisões: EUA, EURASHE, ESIB, CE, CoE e UNESCO.

Tabela 1: O PB em interação – Principais ações e documentos dos atores

CONFERÊNCIAS	BFUG	EUA e EURASHE	ESIB/ESU	EUROPA +
1999				
Declaração Bolonha EEES até 2010 Sistema de graus Sistema de 2 ciclos Créditos (ECTS) Mobilidade Garantia qualidade Dim europeia ES		EUA Trends Report I	Bologna Student Declaration, 17/6	
2000				
				Cimeira de Lisboa Criação da ENQA Início do <i>Tuning</i> CE: “Memorando sobre APLV”
2001				
Conferência Praga ALV Atratividade EEES Estudantes na gestão das IES	Seminários de Bolonha: 3 Lourtie Report “From Bologna to Prague”	EUA Trends Report II Convenção de Salamanca, 29-30/3 Criação da EUA (fusão CRE+CRUE), Salamanca, 31/3	<i>Policy Paper - Student Participation in EHEA Brussels Student Declaration</i> Convenção/Declaração de Göteborg <i>3rd ESC on a Social Dimension in the BP</i>	Cons Europeu de Estocolmo: <i>Os obj futuros concretos dos sist educação e formação</i> UNESCO: impacto da globalização ES
2002				
	Seminários de Bolonha: 4	Conferência EUA – lançamento do Projeto <i>Joint Masters</i> , Bruxelas, 20/9	2002 Policy Paper “Joint Degrees in the context of the Bologna Process”	Conselho Europeu de Barcelona P Trabalho: <i>Educ e Formação 2010</i> <i>Declaração de</i> Copenhaga <i>UNESCO Global</i> <i>Forum: Internat</i> <i>Quality Assur, Accred</i> <i>and Recog of Qualif</i>
2003				
Conferência Berlim Sistema graus Reconhec académ Critérios qualidade 3º Ciclo Europa do Conhec Articul EEES-EEI ALV; RVC ECTS: acumulação	Zgaga Rep-From Prague to Berlin Rel Nacionais Seminários de Bolonha: 6 Reun BFUG 1; <i>BFUG</i> <i>Board</i> : 1 3 GT	EUA Trends Rep III Convenção EUA 2003: <i>Forward from Berlin: the role of universities</i> UNESCO-CEPES e EUA, Conf. <i>External</i> <i>dimension of the</i> <i>Bologna Process</i> , Bucareste	<i>Bologna With</i> <i>Students’ Eyes 2003</i> <i>Policy Paper “ESIB and</i> <i>the Bologna Process –”</i> <i>Policy Paper “ New</i> <i>Challenges for a wider</i> <i>perspective on the</i> <i>future of EHEA”</i>	Conselho Europeu da Primavera – Comunicado da CE “O papel das Universidades na Europa do Conhecimento”
2004				
“Requirements and procedures for joining the Bologna Process”, 6 julho	Seminários de Bolonha: 10 Reuniões BFUG: 2; <i>BFUG Board</i> : 4			Encerra o <i>Tuning</i> UNESCO/CoE: <i>Recommendation on</i> <i>the recognition of</i> <i>joint degrees</i> ENQA passa a ass
2005				
Conferência Bergen Quadros Nacionais de Qualif (QNQ) Quadro de	General Report-From Berlin to Bergen Rel Nacionais BP Stocktaking	EUA Trends Rep IV EURASHE: LLL Seminar <i>Integrating Shorter HE</i> <i>in the QF-EHEA and to</i>	Bologna with Students’ Eyes 2005 Luxembourg Students Declaration (2005)	ENQA: <i>Standards and</i> <i>Guidelines for Quality</i> <i>Assurance in EHEA</i> (ESG)

Qualificações do EEES (QQ-EEES) Adoção dos ESG	Seminários de Bolonha: 4 Reun BFUG: 4; BFUG Board: 5 5 GT	the EQF Amsterdão, 24/1 Convenção EUA Glasgow Declaration	Bologna Black Book 2005	Comunicação CE: <i>Mobilizar os recursos intelectuais da Europa</i>
2006				
	Seminários de Bolonha: 7 "Malta Mediterranean Univ Forum" 1st. European Quality Assurance Forum (E4) Reun BFUG: 2; BFUG Board: 3	Conferência EUA: <i>European Universities as Catalysts in Promoting Regional Innovation</i> , Republica Checa, 19-21/10 EURASHE: LLL Seminar <i>Higher Education Short-Cycle (HESC) in the EHEA and beyond</i> , Blois, 10/2	Policy Paper on a Social Dimension to Higher Education (2006) ESIB Lisbon Agenda Handbook 2006	Recomendação do Parl Europeu e do Conselho: garantia da qualidade ES CE: <i>Agenda Mod Universidades</i> Conf. <i>Tuning: Learning Outcom and Competences in HE</i> , Bruxelas Forum CoE: <i>The Legitimacy of Quality Ass in HE</i>
2007				
Conferência Londres Estratégia EHE in a Global Setting Criação do EQAR	Secretar Report -From Bergen to London BP Stocktaking Rel Nacionais Seminários de Bolonha: 3 "2.nd European Quality Assuran Forum (E4) Reun BFUG: 3; BFUG Board: 2 6 GT	EUA Trends Report V EURASHE: LLL Seminar <i>LLLearning and Intermediate Level in HE</i> , Stuttgart EUA Convenção, Lx EURASHEConvenção Copenhaga EUA Conf: <i>The Gover of Europe Uniersities post 2010 (I)</i>	<i>Bologna with Student Eyes 2007</i> Policy Paper on Degree Structures Berlin Declaration Conference on Bologna and Lisbon, Malta Training on Bologna and Lisbon, Ljubljana	CE: Criação do ERC Eurydice: <i>Focus on the structure of HE in Europe. National trends in the BP 2006/07</i> Conferência CoE: <i>Qualifications Framework</i> , Estrasburgo
2008				
Reuniões BFUG: 2 Reuniões do BFUG Board: 2 Reunião extraordinária do BFUG: Bolonha após 2010, Sarajevo, 24-25/6	Seminários de Bolonha: 17 "3 rd European Quality Assurance Forum 2008" (E4), Budapest, 20-22/11	EUA 1ª Conf. Pertitos Conferência Barcelona EURASHE Convenção EUA Conf, Roterdão EURASHE: LLL Seminar <i>at Institutes of Prof. Education</i> , Praga	<i>ESIB Equality Handbook 2008</i>	Formalizada criação do EQAR Recomendação do Parl Europeu e do Conselho: "EQF for LLL" Processo de Ljubljana (ERA) Início do IET
2009				
Conferência de Lovaina, 29/4 <i>The EHEA in a global context</i> , 12-13/2 <i>Bologna beyond 2010</i> , Benelux, 28-29/4	Secretar Report -From London to Leuven BP Stocktaking Rel Nacionais Seminários de Bolonha: 1 4 th European Quality Assuran Forum, (E4) 1 st . Bologna Policy Forum Reun BFUG: 6; BFUG Board: 2 8 GT	EUA Convenção 2009 EURASHE Convenção EURASHE: LLL Seminar <i>at Professional Higher Education Institutions: New Learners, New Approaches</i> , Bled	<i>Bologna with Students' Eyes 2009</i> <i>Stockholm Stud. Decl. Prague Students Declaration 2009</i> <i>ESIB EquityHandbook Stud Unions Develop. Handbook 2009</i> <i>ESU – Bologna at the Finish Line</i> <i>ESU Intervention Leuven 2009</i>	ECTS Users' Guide, Eurydice: HE in Europe 2009: Developments in the BP ENQA: Seminário <i>Internal Quality Assurance – Facing Common Challenges</i> , Haia
2010				
Conf. de Ministros, 11-12/3 - Budapest-Vienna Declaration 12/3: <i>Independent Assessment EHEA, first decade</i> , CHEPS, INCHER, ECOTEC,	5 th European Quality Assurance Forum (E4) 2 nd . Bologna Policy Forum Reun BFUG: 1; BFUG Board: 1	EUA Trends Rep VI EURASHEConvenção: <i>What has been the impact of the BP on professional HE and its institutions?</i> Budap EURASHE: 1 st Forum BP in the countries of Central Europe, Budap	European Student Summit, Viena, 7-12/3 ESU Intervention Viena-Budapest 2010	Eurydice: <i>Focus on Higher Education in Europe 2010: The impact of the Bologna Process</i> , 8/3

Fontes: EHEA official website, <http://www.ehea.info/>; <http://www.esib.org/>; EUA; EURASHE

A atividade do BFUG está espelhada no número de ações que desenvolveu⁵⁶. Entre 2001 e março de 2010 o BFUG teve 26 reuniões de trabalho. O Grupo Preparatório, entre 2001 e 2003, reuniu-se 9 vezes e o BFUG Board, entre 2003 e 2010, realizou 21 reuniões. Os *Seminários de Bolonha*, organizados em diferentes países, ascenderam a um total de 55. O BFUG criou, ainda, um total de 24 grupos de trabalho temáticos e outros grupos *ad hoc*, que trabalharam no intervalo das Conferências e que reportaram resultados ao BFUG, e integrou as contribuições dos relatórios nacionais e dos membros consultivos. Nos grupos de trabalho inclui-se o Grupo E4 que foi criado na Conferência de Berlim, em 2003. Reunindo peritos da ENQA, da EUA, da EURASHE e da ESIB, este grupo elaborou os *padrões, procedimentos e orientações para a garantia da qualidade* (ESG) e propôs a criação do *Registo Europeu de Garantia da Qualidade* (EQAR). Até 2010, o E4 organizou 5 fóruns europeus da garantia da qualidade. Como um sinal de interação entre as políticas europeias e o PB, refira-se que a ENQA surgiu em 2000, na sequência de uma Recomendação do Conselho (98/561/EC of 24 September 1998) sobre a cooperação europeia na garantia da qualidade e da Declaração de Bolonha (<http://www.enqa.eu/index.php/about-enqa/enqa-history/>), que define a cooperação europeia em matéria da garantia da qualidade como uma das seis linhas de ação (Ministers responsible for Higher Education, 1999: 4).

Paralelamente aos desenvolvimentos do PB, durante o mesmo período, outras ações, programas e projetos tiveram lugar na Europa, por iniciativa dos órgãos da UE (CE; Conselho Europeu; Parlamento Europeu), do CoE e da UNESCO, simultaneamente membros consultivos do PB, com assento no BFUG. Algumas dessas iniciativas interagiram com o desenvolvimento e influenciaram a agenda do PB, contribuindo para reforçar a posição da CE na definição de políticas relativas ao ensino superior.

Em primeiro lugar, a Estratégia de Lisboa, decorrente da Cimeira Europeia de Lisboa e prosseguida na Cimeira de Barcelona (2002), onde a UE definiu o objetivo estratégico de, até 2010, “tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento

⁵⁶ Os dados apresentados foram obtidos nos relatórios do BFUG (Zgaga, 2003; BFUG, 2005a, 2007) e em <http://www.ehea.info/>.

económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social” (European Council, 2000: ponto 5). Ainda em 2002, para dar sequência aos objetivos definidos em Lisboa, o Conselho da Educação, Juventude e Cultura e a CE adotaram o Programa de Trabalho *Educação e Formação 2010*. Este programa, que institui o quadro de referência para as políticas de educação e formação dos Estados-Membros da UE, tendo em vista tornar os sistemas de educação e formação da Europa uma referência mundial, inclui o funcionamento de um conjunto de *clusters* permanentes, com bases em temáticas específicas, bem como uma monitorização a partir do MAC, apoiado em indicadores, *benchmarks* e boas práticas. Além da adoção destes instrumentos, o método implica a definição de “orientações combinadas com calendários específicos para a consecução dos objetivos nelas fixados a curto, médio e longo prazo” (European Council, 2000: 37) e, ainda, “que essas orientações europeias sejam traduzidas em políticas nacionais e regionais, por via da definição de metas específicas e da adoção de medidas” (ibidem).

Por sua vez, a CE, no contexto do Conselho Europeu da Primavera de 2003, elaborou o documento “O papel das universidades na Europa do conhecimento” (European Council, 2003), em que define explicitamente um novo papel para as universidades, ligado à investigação e à inovação, ao serviço da competitividade económica. Em 2005, a CE aprofunda este caminho, na Comunicação “Mobilizar os recursos intelectuais da Europa” (European Commission, 2005) e em 2007 cria o Conselho Europeu de Investigação (ERC). Em 2008 é lançado o Processo de Ljubljana, relativo ao desenvolvimento do Espaço Europeu de Investigação (ERA), e entra em funcionamento o Instituto Europeu da Inovação e da Tecnologia.

Um outro processo, decorrente da Declaração de Copenhaga em 2002, o denominado Processo de Bruges/Copenhaga, focado na formação profissional, integra o ensino superior na estratégia de aprendizagem ao longo da vida. Em 2008, o Conselho Europeu ratifica um documento adotado pelo Parlamento Europeu em 2007, relativo à criação do Quadro Europeu de Qualificações para a Aprendizagem ao Longo da Vida (EQF for LLL), compatível com o Quadro de Qualificações para o EEES. No mesmo ano é formalmente criado o EQAR, na sequência da proposta apresentada pelo Grupo E4, no âmbito do BFUG.

A interligação entre as políticas europeias para o ensino superior e o PB não é só evidenciada através do conteúdo das políticas, é igualmente visível através dos métodos utilizados. Quer o conteúdo quer o MAC e a governança do PB têm subjacente um *referencial* construído em comum, onde se destaca o BFUG como *fórum* agregador de fóruns de discussão política sobre o ensino superior e o seu papel na estratégia europeia para o século XXI. Como salienta Brøgger,

Durante os últimos 15 anos o ensino superior europeu foi significativamente influenciado por reformas iniciadas tanto pelo Processo de Bolonha como pela Estratégia de Lisboa da UE. O Processo de Bolonha e a Agenda de Lisboa tornaram-se indistinguíveis pois quase convergiram para num mesmo quadro político (Brøgger, 2016: 75).

3. Processos de *edição* do PB em Portugal

3.1. O contexto socio educativo na transição do século

No final do século XX, aquando da assinatura da Declaração de Bolonha, Portugal, saído duma ditadura há 25 anos atrás, apresentava valores de desenvolvimento abaixo da média europeia. O *European Innovation Scoreboard 2001*⁵⁷ colocava Portugal em valores negativos na quase totalidade dos indicadores (16/18), com o indicador global de -8,7 (Commission of the European Communities, 2001: 21). Esta situação gerava uma perceção de urgência relativamente à introdução de alterações no ensino superior, de modo a torná-lo capaz de fornecer a base de inovação necessária à superação do atraso identificado (Simão, Santos & Costa, 2003). Estes autores, em consonância com o *referencial* do PB, sugeriam políticas orientadas para provocar “saltos qualitativos... só possíveis se colocarmos as instituições do ensino superior a alimentarem o sistema de inovação, o qual não pode deixar de ter a empresa ou o serviço como ponto focal” (idem: 47).

O debate sobre a reconfiguração do ensino superior em Portugal estava, aliás, na ordem do dia. O ensino superior sofrera alterações acentuadas nos últimos trinta anos, tanto do ponto de vista demográfico (especialmente, no que concerne ao número de

⁵⁷ O *scoreboard* é um dos exercícios de avaliação comparativa da CE que foram lançados após o Conselho Europeu de Lisboa. O *scoreboard* inclui 18 indicadores, agrupados em 4 categorias: recursos humanos; criação de conhecimento; transmissão e aplicação de conhecimento; inovação financeira, produto e mercados.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/pdf/library/innovation_scoreboard.pdf

alunos), como do ponto de vista da oferta de cursos e da rede de instituições (Seixas, 2003; Amaral & Magalhães, 2007; Fonseca & Encarnação, 2012). De acordo com estatísticas do Ministério da Educação e Ciência (s/d), no ano 2000/01 estavam inscritos no ensino superior 387.703 alunos (em 1970 eram 46.019), a que correspondia uma taxa de escolarização global de 5,92%. Em 2010/11 este número tinha subido para 396.268, no entanto, a taxa de escolarização tinha descido ligeiramente, situando-se em 5,85%. A este número devia ainda ser acrescentado 7177 estudantes de Cursos de Especialização Tecnológica, cursos que começaram a funcionar em 2004/05⁵⁸. A grande expansão do sistema em termos de número de estudantes dera-se entre os anos 60 e 1976/77, tendo “estagnado” em 1981/82, devido a limitações ao acesso, motivadas particularmente pela introdução do *numerus clausus* (Seixas, 2003).

A estas alterações acentuadas dos últimos trinta anos do século XX, no que concerne ao número de alunos, juntavam-se alterações importantes do ponto de vista da oferta de cursos e da rede de instituições (Amaral & Magalhães, 2007; Fonseca & Encarnação, 2012). Nos finais dos anos 80 e nos anos 90 assistira-se a um segundo *boom*, de natureza diferente, que fez emergir um “ensino superior de massas” (Seixas, 2003). A nova fase de expansão, caracterizou-se “pela efetiva diversificação do campo do ensino superior, através do desenvolvimento das Universidades Novas, do sector privado, do ensino superior politécnico ou não universitário e da própria Universidade Aberta” (Seixas, 2003: 77-78).

Estes desenvolvimentos não estavam, porém, consolidados na altura da assinatura da Declaração de Bolonha. Além dos problemas relativos à “rede”, outros havia que permitiam diagnósticos que acentuavam a urgência de uma reestruturação global do sistema: a natureza binária do sistema de ensino superior, criada em finais dos anos setenta, não estava consolidada nem bem demarcada, dando a origem a equívocos em termos de missão e de papel diferenciadores dos dois subsistemas; o ensino privado estava mal distribuído geograficamente, concentrando-se nas grandes cidades, além de se apresentar desequilibrado em termos de oferta formativa, com forte

⁵⁸ O aumento global de alunos deu-se apenas no setor público, tanto universitário como politécnico, tendo o setor privado registado alguma quebra (de 114 173 em 2000/01 passaram para 88 290 em 2010/11).

predominância de cursos na área das ciências sociais (Seixas, 2003).

Era assim num clima de percepção da necessidade de mudanças políticas que no início do presente século os atores político-educativos procuravam estabilizar conceitos, papéis, funções e modelos de gestão, de avaliação e de financiamento do ensino superior. Nos anos 90 o tema foi abordado em profundidade quer pelo CNAVES quer pelo CNE. Ambos promoveram debates alargados e organizaram publicações (CNAVES, 1999, 2000; CNE, 1995, 1999), em que participaram não só os membros respetivos mas também outros docentes, técnicos e responsáveis pela educação em Portugal. Neste contexto, como referido no Capítulo 1, o PB era visto pelos atores político educativos simultaneamente como uma inevitabilidade e uma oportunidade (CCISP, 2002: 1; CNE, 2002: 5609; Azevedo, 2002: 6; Santos, 2002: 6).

O último Ministro da Educação da década de noventa, Guilherme d'Oliveira Martins falava da necessidade de “arrumar a casa” (Martins, 1999: 15). Para isso anunciava que se encontrava em preparação uma proposta de lei-quadro do ensino superior que:

No seu conjunto e em nome deste objectivo de estabilização e de consolidação, encontrar respostas para a adequação e relação do ensino superior e os sistemas não formais de educação e formação, para a questão do modelo fundacional das instituições de ensino superior particular e cooperativo, para a questão da ligação da relação e da eventual fusão entre instituições e o regime, para a questão dos recursos humanos, onde se incluem as incompatibilidades e as acumulações, mas também sobre o impacto da imagem do sistema de Avaliação de Ensino Superior na opinião pública (idem: 17).

Uma nova Lei sobre a organização e o ordenamento do ensino superior (Lei nº 26/2000, de 23 de agosto) foi efetivamente publicada no seu tempo, mas nunca chegou a ser regulamentada. Oliveira Martins viria a ser substituído menos de um mês depois da publicação da Lei, tendo a mesma vindo a ser revogada no tempo do Ministro Pedro Lynce, o primeiro Ministro da Ciência e do Ensino Superior, pela Lei nº 1/2003, de 6 de janeiro. A substituição de Oliveira Martins como Ministro da Educação ocorreu num período de instabilidade política que tornava difícil gerar os consensos parlamentares necessários às mudanças legislativas. A primeira década do século XX viria a ser marcada pela demissão de António Guterres como Chefe do

Governo, em 2002, o que levou a eleições legislativas que seriam ganhas pelo PSD. Não tendo obtido, porém, maioria parlamentar, este partido aliou-se ao CDS-PP para a formação do XV Governo Constitucional. José Manuel Durão Barroso, que sucedera a António Guterres como Primeiro-Ministro, foi ocupar o cargo de Presidente da CE, em 2004. Por sua vez, Pedro Santana Lopes, o Primeiro-Ministro do Governo seguinte, também não chegaria ao final do mandato, em virtude da dissolução da Assembleia da República pelo então Presidente da República, Jorge Sampaio.

Como se pode ver na Tabela 2, abaixo, entre a última metade de 1999 e a primeira de 2011, Portugal passou por 5 Legislaturas e 6 Governos, sendo quatro do PS e dois da coligação PSD-CDS-PP. O ensino superior foi liderado sucessivamente por 8 ministros, com a tutela do Ministério de Educação até 6 de abril de 2002.

Tabela 2: Composição dos órgãos de soberania em Portugal entre 1999-2009

	PR	AR	Governo	Ministros e Secret.ários de Estado
1999	Jorge Sampaio 09/03/1996- 09/03/2006	VII Legislatura (1995-1999) Maioria PS	XIII Governo Constitucional António Guterres 28/10/95-25/10/99	ME: Marçal Grilo 28/10/95-25/10/99 SE: Alfredo Jorge Silva
2000		VIII Legislatura (1999-2002) Maioria PS	XIV Governo Constitucional António Guterres 25.10.1999-06.04.2002	ME: Guilherme d'Oliveira Martins 25/10/99-14/9/00 SE: J. Joaquim Dinis
2001				ME: A. Santos Silva 14/9/00-3/7/01 SE: J. Joaquim Dinis
2002				ME: Júlio Pedrosa 3/7/01-6/4/02 SE: Pedro Lourtie
2003				IX Legislatura (2002-2005) Coligação PSD-CDS-PP
		MCES: Mª Graça Carvalho 6/10/03-17/7/04 SE: J. Moreira da Silva		
2004			XVI Governo Constitucional Pedro Santana Lopes 17/07/2004-12/03/200	MCIES: Mª Graça Carvalho 17/07/04-12/03/05 SE: P. Sampaio Nunes
2005		Cavaco Silva 09/03/2006- 09/03/2016	X Legislatura (2005-2009) Maioria PS	XVII Governo Constitucional José Sócrates 12.03.2005-26.10.2009
2006	XI Legislatura (2009-2011) Maioria PS		XVIII Governo Constitucional José Sócrates 26.10.2009-21.06.2011	
2007				
2008				
2009				
2010				

Fontes: Portal do Governo, www.portugal.gov.pt/; Portal do CNE, www.cnedu.pt/; Portal da DGES, www.dges.mctes.pt/; CRUP; CCISP

Nesta data, em linha com a estratégia europeia de ligação do ensino superior à ciência, o novo governo do PSD chefiado por Durão Barroso fez transitar o ensino superior para o Ministério da Ciência. Foi assim criado o Ministério da Ciência e Ensino Superior em outubro de 2002 (Decreto-Lei nº 205/2002, de 7 de outubro), com Pedro Lynce como Ministro, separando pela primeira vez na história da educação em Portugal o subsistema do ensino superior do subsistema do ensino básico e secundário.

O Programa deste Governo fez menção direta ao EEES e à Declaração de Bolonha: “A criação dum espaço europeu do ensino superior, consubstanciado na Declaração de Bolonha, constituirá uma nova e importante linha mestra de orientação para o desenvolvimento do nosso ensino superior” (Governo de Portugal, 2002: 114). No entanto, a instabilidade política já referida atrasou a criação do quadro legal que permitiria a concretização do PB em Portugal. Apenas em 2005, com a vitória eleitoral do PS que levou à constituição do XVII Governo Constitucional, se verificou uma maioria parlamentar que conseguiu aprovar as alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 49/2005, de 30 de agosto), relativas ao sistema de graus do ensino superior, ponto de partida para a posterior legislação.

3.2. Desenvolvimentos do PB em Portugal na década 2000-2010: atores e ações

O vazio legal relativo à concretização do PB, na primeira metade da década, não obsteu ao desenvolvimento de ações logo a seguir à assinatura da Declaração de Bolonha, por parte dos atores nacionais. Os atores coletivos, situados em posições “intermédias” entre o sistema nacional e a coordenação supranacional do PB, quer os órgãos de soberania quer os órgãos consultivos, bem como as estruturas representativas das IES e dos estudantes, tiveram intervenções significativas em número e tipo de ações, podendo considerar-se que a *edição* do PB em Portugal foi amplamente participada pelos atores “intermédios”. Além dos órgãos de soberania atrás mencionados, foram identificados os seguintes atores coletivos:

- 1) Órgãos consultivos - Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES) e Conselho Nacional de Educação (CNE);
- 2) Organizações representativas das IES - Conselho Coordenador dos Institutos

Superiores Politécnicos (CCISP) e Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP);

- 3) Estruturas dos estudantes - Fórum Académico para a Informação e Representação Externa (FAIRE)⁵⁹;
- 4) Comissões ad-hoc designadas pelo Ministro - “Grupo Nacional de Peritos de Bolonha” (GNPB) e “Comissão de Acompanhamento do processo de reorganização dos ciclos de estudos de ensino superior no âmbito da concretização do Processo de Bolonha” (CAPB).

Este tipo de atores é apresentado na Tabela 3 (página seguinte), com a identificação dos respetivos responsáveis ao longo da década em estudo⁶⁰. Estes atores, com exceção da CAPB, participaram em redes europeias com assento no BFUG, ao mesmo tempo que dinamizaram as suas redes nacionais. Além disso, atores como o CNAVES, o CNE, o CCISP e o CRUP, tiveram uma participação consubstanciada na elaboração de pareceres, recomendações e textos de reflexão sobre os vários momentos e ações do PB, que será desenvolvida no capítulo seguinte.

Para além dos atores coletivos, foi identificado um outro conjunto de atores nacionais que, a título individual, publicou diversos tipos de textos e apresentou comunicações em eventos. Há ainda a considerar que as IES também desenvolveram ações no âmbito do PB que em alguns casos extravasaram o nível interno e se constituíram como fóruns de debate nacional, como foi o caso das Universidades de Aveiro e do Porto. Pode assim concluir-se que houve um número considerável de atores coletivos e individuais que participou em *fóruns* de debate político e que por essa via alimentaram e construíram interpretações legítimas e contribuíram para a *edição* do *referencial* do PB em Portugal.

⁵⁹ Federação fundada em 21 de Março de 2001, integra estruturas dos estudantes do ensino superior português e cabe-lhe representá-los a nível internacional, bem como promover a internacionalização do associativismo estudantil. O FAIRE é membro da Associação Europeia de Estudantes (ESU) e membro fundador da Rede de Representantes Estudantis do Mediterrâneo (MEDNET).

⁶⁰ Outros atores tiveram pouca visibilidade, não sendo de assinalar para o desenrolar do processo a sua contribuição individualizada ou por setor, a não ser através do CNE no qual a sociedade portuguesa está representada de forma alargada. Foi o caso, por exemplo, da Associação Portuguesa de Ensino Superior Privado (APESP), estrutura representante do ensino superior não estatal no sistema educativo português, que não foi aqui considerada por não se ter encontrado publicações relevantes da sua autoria sobre o tema em questão.

Tabela 3: Responsáveis de órgãos e comissões (Portugal 1999-2009)

	CNAVES	CNE	CRUP	CCISP	CAPB/ GNPB	BFUG	FAIRE
1999	Adriano Moreira 1998-2007	Teresa Ambrósio 1996-2002	Júlio Pedrosa 1998-2000	Luís Soares 1998-2004		P. Lourtie Fev 99-Jun 99 Jan 00-Jun 00	Paulo Fontes, Natanael Vinha e João Rosa (Comissão Instaladora) 21/03/2001
2000		Manuel Carlos Porto 2002-2005	Adriano Pimpão 2000-2005				
2001							
2002							
2003							
2004							
2005		Júlio Pedrosa 2005-2009	José Lopes da Silva 2005-2007	Luciano Almeida 2004-2009		S. F. Azevedo Nov 2004-maio 2005	
2006							
2007					Seabra Santos 2007-2010	S. Feyo Azevedo CAPB 2006-09 S. Feyo Azevedo GNPB 2007-08 A. Ferrari GNPB 2008-09	S. F. Azevedo Abr 2007-jul 2010
2008							
2009						Ana Maria Bettencourt 2009-	João Sobrinho 2009-

Fontes: Portal do CNE, www.cnedu.pt/; Portal da DGES, www.dges.mctes.pt/; CRUP; CCISP; FAIRE

As ações levadas a cabo por este conjunto alargado de atores foram caracterizadas pelo debate e por tomadas de posição dos órgãos consultivos e corporativos, bem como debates e ajustamentos organizacionais ao nível das IES. Deste modo, pode afirmar-se que a *edição* do referencial do PB em Portugal se iniciou com a assinatura da Declaração de Bolonha. Considera-se, no entanto, a existência de duas fases no período que se está a analisar. Uma fase caracterizada por processos que levariam à *edição* do PB em Portugal e que foram alicerçados em reflexão sobre a situação nacional e debate de ideias, modelos e práticas, que circulavam quer em forma escrita quer no decurso de reuniões de trabalho, encontros e eventos, e uma outra fase de estabilização da *edição* através da concretização de políticas e que se caracterizou

pela publicação da legislação necessária à concretização do PB e à subsequente reforma do sistema. A primeira fase decorreu entre junho de 1999, data da assinatura da Declaração de Bolonha, e 2005, ano em que a primeira legislação foi publicada. A segunda decorreu entre 2005 e 2009, ano em que ficou terminada a publicação de toda a nova legislação, incluindo o Quadro de Qualificações do Ensino Superior em Portugal (QQES-Portugal), publicado em março desse ano⁶¹. O conteúdo destas duas fases é desenvolvido a seguir.

3.2.1. Primeira fase – processos para a *edição* do PB

A primeira fase do PB em Portugal foi caracterizada por: a) debate nacional centrado no significado, objetivos e linhas de ação da Declaração de Bolonha e nas suas implicações para o ensino superior português; b) organização e tomadas de posição dos diferentes atores das políticas do ensino superior. Assim, observa-se a criação de redes de discussão temáticas, quer por parte da tutela quer por parte de outros atores, a apresentação de propostas e orientações por parte da tutela, e, ainda, a elaboração de pareceres, recomendações e tomadas de posição, além da publicação de textos de opinião por parte de atores individuais. Particularmente ativas estiveram estruturas coletivas como o CNAVES, o CNE, o CCISP e o CRUP, sendo ainda de assinalar alguma atividade desenvolvida pelo associativismo académico. As ações, bem como as publicações deste período e que fazem parte do corpus documental da tese, estão condensadas na Tabela 4, da página seguinte.

A primeira iniciativa pública ocorrida em Portugal consistiu na organização dum seminário internacional, incluído no programa de trabalho do BFUG para o período entre as Conferências de Bolonha e Praga, e foi subordinado ao tema “Credit Accumulation and Transfer Systems”. Foi organizado pelo Instituto Politécnico de Leiria (IPLeiria) em conjunto com a DGES, o GAERI e o Grupo de Trabalho para a Presidência da UE (detida por Portugal na altura) e teve lugar no IPLeiria, em 24-25 novembro de 2000.

⁶¹ O processo de referenciação do QQES-Portugal ao QQ-EEES (Quadro de Qualificações do Espaço Europeu do Ensino Superior) só viria a terminar em 2011, com a colaboração de um painel de peritos internacionais. Simultaneamente, nesse mesmo mês de junho, tomou posse o XIX Governo Constitucional que extinguiu o MCTES, fundindo-o novamente com o Ministério da Educação.

Ao nível nacional, o primeiro documento foi divulgado e posto à discussão pelo ainda Ministério da Educação em outubro de 2001. Emanado da Secretaria de Estado do Ensino Superior, motivou Pareceres do CNE, do CRUP e do CCISP e elegeu como essenciais as seguintes questões que colocou à discussão relativas à implementação do PB em Portugal: supressão de um dos graus existentes (bacharelato ou licenciatura), adoção do ECTS, criação de formações pós-secundárias de cariz profissional, definição de perfis de formação orientados para o desenvolvimento de competências alinhados com as formações de instituições congéneres europeias. Estas questões foram colocadas na perspetiva da mobilidade e da atratividade do sistema português no seio da Europa.

Tabela 4: Cronologia do PB em Portugal (1999-2005)

Estado/Governo	Órgãos consultivos e de representação	Grupos/iniciativas <i>ad hoc</i>	Textos de opinião/Publicações
1999			
Assinatura da Declaração de Bolonha, Ministro Marçal Grilo			
2000			
Presidência da UE AR: Ratifica Convenção de Lx Seminário "Sistemas de Acumulação e Transf Créditos"			P. Lourtie. <i>The issue of credit accumulation and transfer systems and the Bologna Declaration</i>
2001			
ME/ SEES: "A Declaração de Bolonha e o sistema de graus do ensino superior - Bases para uma discussão"	Constituição do FAIRE CRUP: Posição sobre a Declaração de Bolonha CNE: Parecer 3/2001 CCISP: Parecer sobre Memorando ALV, CCE		P. Lourtie. <i>Furthering the Bologna Process: Report to the Ministers of Education of the signatory countries, Prague, May 01</i>
2002			
Dec-Lei 205/2002 (Criação do MCES)	CNAVES: Pareceres 1/2002; 9/2002; 11/2002 CCISP: Parecer sobre o documento da SEES CCISP: "Validação e cred de formação e experiência no ES: doc de princípios" CCISP: Parecer sobre unidades crédito no ES CNE: Parecer 2/2002 CNE: Parecer 4/2002		S. M. Santos. <i>As consequências profundas da Declaração Bolonha: o caso Português</i> S. F. Azevedo. <i>Notas para Reflexão sobre Bolonha</i> J. F. Gomes. <i>O PB e a Reforma do ES em</i> P. Lourtie. <i>A Declaração de Bolonha</i>
2003			
Lei nº 1/2003 (Desenvolvimento e Qualidade do ES (revoga a Lei 26/2000) MCES. Documento de orientação: "Um Ensino Superior de Qualidade. Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do ES" Lei nº 37/ 2003 (Bases do financiamento do ES) DGES. "National report on the implementation of the Bologna Process"	CRUP: Parecer "Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do ES" CCISP: Parecer "Um ES de qualidade" CCISP: Parecer. In "Avaliação, Revisão e Consolidação Leg do ES" CNE: Colóquio "Formas de Governo no ES" CNE: Parecer 5/2003 CNE: Parecer 7/2003 CNE: Debate Nacional Educação	UP+MCES+IP, "Reflectir Bolonha: Reformar o ES", 29/4-12/6 UA "Jornadas de Bolonha", 18/2, 2003-24/3, 2004	Simão et al. <i>ES: visão para a próxima década</i> Amaral, A. (ed.). <i>Aval, revisão e consolidação da legislação ES: Pareceres de F.Gomes, L.Souares, F.Azevedo</i> A. Amaral. <i>Managerialismo e Governação das IES em Portugal</i> F.Gomes. <i>Impacto da construção do EEES em Portugal</i> A.Moreira. <i>A gestão por objectivos</i>

	CNE: Parecer 9/2003		M.Gago. <i>O futuro do ES em Portugal</i> M.Santos. <i>Respostas ES aos obj intermédios do Comun de Berlim</i> P.Lourtie. <i>Processo de Definição do QQE</i>
2004			
F. Azevedo nomeado Represent português no BFUG Nomeação dos Coordenadores para a implementação do PB MCES: Plano de Ação do PB MCIES: Orient Harmonização das Estratégias de Formação	CNE: Parecer 2/2004 CNE: Parecer 6/2004 (Implementação do PB) CNAVES: Parecer 5/2004 CRUP: O PB e a Natur e Estrutura de Formação"	Perfis formação: Pareceres dos Coord para a implem do PB; Pareceres dos GT do CCISP	Júlio Pedrosa. UA "Jornadas de Bolonha" F.Azevedo. <i>Os novos paradig formação no ES e as actividades prof</i> P. Fontes. <i>Participação Estudantil no PB</i>

Fontes: EHEA official website, <http://www.ehea.info/>; Portal do Governo, www.portugal.gov.pt/; Portal do CNE, www.cnedu.pt/; Portal da DGES, www.dges.mctes.pt/; CRUP; CCISP; FAIRE

No plano legislativo, há a assinalar a publicação da Lei nº 1/2003, de 6 de janeiro (Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior). Esta Lei suscitou um grande debate antes da sua publicação, com a emissão de pareceres do CNE, do CCISP e do CRUP. Entretanto, o Ministro Pedro Lynce solicitou ao CIPES que desencadeasse um debate nacional sobre o ensino superior, incidindo em áreas como: "Autonomia, Financiamento, Bases do Sistema Educativo" (Lynce, 2003: ix). Em resposta, o CIPES elaborou um inquérito que esteve na base da formulação de vários Pareceres de atores coletivos e individuais (Amaral, 2003), que estão incluídos no *corpus* documental.

Por parte das IES, além dos debates internos ocorridos durante este período, há a assinalar um conjunto de iniciativas públicas, algumas delas com a participação do MCES. Um debate importante foi promovido pela Universidade de Aveiro, com base numa série de seminários que decorreram entre 18 de fevereiro de 2003 e 24 de março de 2004, com o tema genérico *Jornadas de Bolonha*. O primeiro seminário teve como tema "A Declaração de Bolonha e o Sistema de Ensino Superior Português" e teve, entre outros, Mariano Gago, futuro Ministro do MCTES, como orador. Os estudantes estiveram representados por Paulo Fontes, membro da FAIRE. Júlio Pedrosa fez uma síntese das intervenções da primeira sessão, tendo realçado o que considerava serem os problemas centrais do ensino superior português: "a dualidade universitário - politécnico, a oferta de ensino profissional de curta duração, o lugar da investigação e

a formação de mestres e doutores no contexto de um Espaço Europeu de Ensino Superior” (Pedrosa, 2004: 8).

Outro debate, com características um pouco diferentes já que assentou em grupos de trabalho que emitiram conclusões e não em intervenções individuais, foi o ciclo de seminários “Reflectir Bolonha: Reformar o Ensino Superior” realizado na Universidade do Porto (UP), entre abril e junho de 2003, organizado por aquela universidade, em conjunto com o MCES e com a colaboração do Instituto Politécnico do Porto. Sendo um dos objetivos juntar universidades e politécnicos numa discussão de interesse comum (Gomes, 2003: 38), reuniu cerca de 350 participantes oriundos das universidades e politécnicos de todo o país, tendo também marcado presença o então Ministro Pedro Lynce. O objetivo dos seminários, tal como expresso pelo então reitor da UP, José Novais Barbosa, no encerramento dos trabalhos, era discutir o significado da Declaração de Bolonha e o potencial de mudança para a realidade portuguesa que a mesma comportava:

O desejo manifestado na abertura do seminário, que permanece, é o de que ele tenha contribuído para que os universitários e, por difusão e extensão, a população em geral aprofundem a percepção, felizmente cada vez mais generalizada, de que os princípios da Declaração de Bolonha podem proporcionar uma verdadeira reforma das estruturas de graus e modos de encarar o ensino e a aprendizagem no domínio da educação superior, inicial e ao longo da vida (Barbosa, 2003: 4).

Um outro debate nacional importante e mais alargado teve lugar a partir do grupo de “Coordenadores de implementação do Processo de Bolonha a nível nacional por áreas de conhecimento”. Estes Coordenadores, nomeados pelo MCES em maio de 2004, tinham como missão, nas áreas respetivas, dar parecer relativamente “às estruturas de formação... a nível de primeiro e segundo ciclos, e quanto ao interesse de criação de cursos de especialização complementares desses dois ciclos de formação” (MCIES, 2004b: 2). Os coordenadores nomeados pela Ministra Maria da Graça Carvalho eram maioritariamente do ensino universitário, embora o CRUP não tenha sido consultado, sendo que as áreas científicas correspondiam quase exclusivamente a áreas dos cursos deste subsistema de ensino. Esta situação levou a que o CCISP tivesse ele próprio criado os seus grupos de trabalho por área de conhecimento com docentes deste subsistema, ainda assim solicitando a consultoria dos professores universitários Jorge

Pedreira e Pedro Lourtie, considerados peritos na matéria. Em ambos os casos, os grupos integravam exclusivamente docentes, embora tivessem como orientação do MCIES e do CCISP a consulta a outros atores sociais, o que em muitos casos não se verificou. Os estudantes estiveram igualmente arredados destas estruturas formais.

No decorrer da discussão dos perfis de formação, o MCIES divulgou o documento “Reforma do Sistema do Ensino Superior: Orientação para a Harmonização de Estratégias de Formação” (MCIES, 2004a). De acordo com o “Plano de Ação do PB”, que tinha sido previamente divulgado pelo MCES (MCES, 2004), decorreria até dezembro de 2004 o prazo para a apresentação das propostas do grupo de Coordenadores mencionados, que seriam posteriormente postas a discussão pública. O início da implementação da nova estrutura de ciclos estava prevista para 2005-2006.

Nesse mesmo ano, no *scorecard* do PB, Portugal estava no nível amarelo (a meio da escala de cinco níveis – vermelho, laranja, amarelo, verde-claro, verde escuro), com 30/44 países já no verde claro (20) ou verde escuro (10). Entretanto, em resultado das eleições legislativas, é constituído um governo do PS e Mariano Gago é nomeado Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em março de 2005, quando apenas o primeiro diploma legal relativo ao PB tinha sido publicado, o Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de fevereiro. É com este diploma e a alteração à Lei de Bases, finalmente aprovada pela nova maioria parlamentar e publicada a 30 de agosto, que se inicia a segunda fase da implementação do PB em Portugal, caracterizada pela aceleração da definição do novo quadro legal do ensino superior.

3.2.2. Segunda Fase – estabilização da *edição* do PB em Portugal

Nesta fase foi publicada toda a legislação relativa à concretização do PB e à reforma do sistema a ela associada. Nesse sentido, além de publicações de autores individuais, continuou a registar-se um grande número de iniciativas por parte dos órgãos consultivos e de representação, quer através da elaboração de pareceres sobre os projetos de lei postos à discussão ou sobre a legislação que ia sendo publicada (CNAVES, CNE e CRUP) quer através de tomadas de posição, recomendações e publicação de documentos de princípios e de estratégia (CCISP e CRUP). Registou-se ainda a organização de um número de eventos focados no ensino superior. Neste

domínio, é de realçar as iniciativas do CNE. O Debate Nacional sobre Educação, que ocorreu durante o ano 2007, abrangeu todo o sistema de educação, incluindo uma análise do ensino superior. Adicionalmente, o CNE organizou três seminários focados no ensino superior. Dois seminários tiveram lugar em 2008 (“O Processo de Bolonha e os seus Desenvolvimentos” e “Políticas de ES - Quatro Temas em “Debate) e outro já em 2010 (“Seminário sobre o Ensino Superior”). Verificou-se ainda a organização de oito seminários, organizados em dois ciclos, sobre temas centrais do PB, promovidos pelo Grupo Nacional do Processo de Bolonha (GNPB), em 2008 e 2009, e dois outros seminários, um promovido pela Fundação Calouste Gulbenkian (“O futuro de Bolonha dez anos depois”) e outro pela Universidade de Lisboa (“Creditação de qualificações não formais no ensino superior”), ambos em 2009 (Ver Tabela 5, nas páginas seguintes).

O Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de fevereiro, que regula e cria os instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior, foi o primeiro documento legal relativo ao PB que foi publicado. No mesmo ano, foi revista a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 49/2005, de 30 de agosto) que alterou o sistema de graus e abriu caminho para o Decreto-Lei nº 74/2006 de 24 de março que veio estabelecer os “graus académicos e diplomas do ensino superior”.

O Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de março veio estabelecer os “graus académicos e diplomas do ensino superior” e determinou o período de uma semana (até 31 de março), prazo que veio a ser alargado por mais uma, para pedidos “excecionais” de autorização para o funcionamento de novas formações ou de adequações de formações existentes. O número de pedidos de autorização foi de 1464, 33% dos quais relativos a novos cursos e 67% a adequação de cursos existentes. O número é revelador do trabalho de preparação das mudanças requeridas por Bolonha, por parte das IES. O trabalho das IES, seguindo modelos e tendências europeias (Veiga & Amaral, 2009; Sin, 2012), foi certamente resultante dos grandes debates mencionados atrás e da pertença de atores nacionais a redes europeias de profissionais, áreas científicas, peritos e parcerias que proporcionaram oportunidades de interpretação e recontextualização, ou seja, *edição* coletiva de ideias, práticas e modelos circulantes nos países europeus.

Em 2008-2009 já o novo sistema de graus de Bolonha estava totalmente integrado. Outros dois diplomas, quase simultâneos, visando flexibilizar e facilitar o acesso de novos públicos ao ensino superior, cumprindo assim um dos objetivos da dimensão social do PB e contribuindo para a elevação do número de portugueses com ensino superior, vieram completar a adequação formal do sistema português aos objetivos de Bolonha: o Decreto-Lei nº 64/2006, de 21 de março, regulamentando as “condições especiais de acesso e ingresso no ensino superior” dos maiores de 23 anos, e a publicação do Decreto-Lei nº 88/2006, de 23 de maio que regulamenta os “Cursos de Especialização Tecnológica”.

Tabela 5: Cronologia do PB em Portugal (2005-2011)

Estado/Governo	Órgãos consultivos e de representação	Grupos/Iniciativas <i>ad hoc</i>	Textos de opinião/ Publicações
2005			
Criação do MCIES: Dec- Lei nº 42/2005 Tomada de posse do XVII Governo (J. Sócrates, M. Gago) Lei nº 49/2005 (Altera a Lei de Bases do Sistema Educativo) Despacho 10543/2005 (Normas técnicas para apresentação de novos Cursos) F. Azevedo. “PB National Report 2004-2005” P. Lourtie nomeado Represent nacional BFUG	CNAVES. Parecer 1/2005 CCISP: “Princípios de Orientação Estratégica do ES” CCISP: <i>Documento de orientação estratégica para o ES</i> CRUP. “A Universidade Pública Portuguesa - Reflexão Para Uma Política de Desenvolvimento CRUP: Parecer sobre a alteração da Lei de Bases do S. Educativo CNE: Parecer 4/2005 CRUP: “ES. Ordenamento da Oferta Educativa”		Simão et al. <i>Ambição para a Excelência</i> Pedrosa e Queiró. <i>Governar a Universidade Portuguesa</i> Marçal Grilo. <i>Governar a Univ. Portuguesa</i> A. Amaral. <i>As diversas agendas de Bolonha (PWP)</i> A. Amaral. Entrevista Público: <i>Bolonha tem "muito mais" a ver com questões económ do que académicas,</i>
2006			
MCTES Anteprojecto de Dec-Lei “Graus académ e diplomas do ES” Despacho 484 /2006 Dec-Lei 64/2006 Dec-Lei 74/2006 Despacho 10724/2006 (Comissão Acompanh PB) Dec-Lei 88/2006 MCTES. <i>Um compromisso com a ciência para o futuro de Portugal: vencer o atraso científ e tecnológ</i> MCTES. <i>Tertiary Education in Portugal: background report.</i> OECD. Country Background Report: PT ENQA. Report “Quality assurance of HE in Portugal” F. Azevedo “National Rep from Portugal 2005-2007” P. Lourtie demite-se do BFUG	CNAVES. Parecer 3/2006 CCISP. (2006). <i>Duração dos ciclos nos cursos de ensino superior politécnico – Recomendação do CCISP</i> CCISP. (2006). <i>Parecer sobre o anteprojecto de decreto-lei relativo às condições especiais de acesso e ingresso no ensino superior</i> CCISP. (2006). <i>Parecer sobre o projecto de decreto-lei que visa regular os cursos de especialização tecnológica</i> CCISP. (2006). <i>Parecer sobre o anteprojecto de decreto-lei sobre “graus académicos e diplomas do ensino superior”</i>		A. Moreira. <i>Bolonha: sem pressa, sem perda de tempo.</i> Cadernos BAD 1 A. Moreira. A autonomia do sistema português, UMA A. Moreira. A internacionalização do ensino superior, UMA A. Amaral. Bolonha, competitividade europeia e Portugal, janusonline P. Lourtie. <i>Bolonha e os Antiguinhos.</i> Antiguinho, nº 23, Dossier Bolonha, U. Aveiro
2007			
MCTES. <i>Orientações para a reforma do sistema de ES em Portugal.</i> CNE MCTES. Conf. da Presidência Port da UE: <i>O Futuro da Ciência e</i>	CNE: Debate Nacional Sobre Educação CNE: Seminário “Políticas de ES, A Reforma do ESP” CNE: Parecer 2/2007		J. Veiga Simão. Audição pública, CNE Pedro Lourtie. <i>Novos públicos e novas oportunidades de</i>

<p>da Tecnologia na Europa. Intervenção de Abertura Lei n.º 62/2007 Lei 38/2007 Dec-Lei 369/2007 Dec-Lei 396/2007 BOLSAS!!!!</p> <p>MCTES. Portaria 401/2007 F. Azevedo nomeado Represent do BFUG Dec-Lei 276-C/2007 Presidência Portuguesa UE</p>	<p>CNE: Parecer 3/2007 CNE: Parecer 4/2007 CNE: Parecer 5/2007 CNE: Parecer 6/2007 CRUP: Novo enquadramento legal do ensino superior: Carta de Princípios CCISP: Parecer do CCISP relativo à Proposta de Lei que visa aprovar o regime jurídico das instituições de ensino superior e ao Projeto de Lei da autonomia e de gestão das instituições de ES</p>		<p>certificação no ES, CNE</p>
2008			
<p>Portaria 30/2008 (Suplemento ao diploma) Dec-Lei 107/2008 (Primeiras alterações ao Dec-Lei 74/2006 (Inclui Relatórios de implementação do PB das IES) S. Fayo Azevedo "National Report from Portugal: 2007- 2009"</p>	<p>CNE: Parecer nº 7/2008 CNE: Seminário "O Processo de Bolonha e os seus Desenvolvimentos" CNE: Políticas de ES - Quatro Temas em Debate</p>	<p><u>GNPB 2007/08 Ciclo de Seminários</u> <u>"Bolonha na Prática":</u> Sistema de Ciclos e Graus Académicos, IPL, 4/4/; Garantia da Qualidade, U.Lusíada, 5/5; Reconhecimento de Estudos e QNQ, UÉ, 30/5; O PB em Portugal-Presente e Futuro, T. Tombo 27/6</p>	<p>F. Azevedo. O PB – Perguntas e Respostas sobre 2 anos de legislação F. Azevedo. O PB em Portugal – Já mudámos?... Ou está tudo na mesma? J. Pedrosa. Abertura Seminário CNE P. Lourtie. QEQ e Acesso Profissões Marçal Grilo. O PB: origens e implicações para o ensino</p>
2009			
<p>S. F. Azevedo, PB "National Report 2009" AR: Relatório do ES MCTES. FHEQ-Portugal, Lx Portaria 782/2009 (aprova o QNQ e FHEQ-Portugal) Dec-Lei 205/2009 (Estatuto da Carreira Docente Univ) Dec-Lei 206/2009 (Regime jurídico título de especialista) Decreto-Lei 207/2009 (Estatuto Carreira Docente Politécnico) Decreto-Lei 230/2009 (Alterações Dec-Lei 74/2006)</p>	<p>CCISP: Parecer na especialidade do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) relativo ao projecto de decreto-lei que procede à alteração do estatuto da carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico, aprovado pelo Decreto-Lei nº 185/81, de 01 de julho (ECPDESP).</p>	<p><u>GNPB 2008/2009 Ciclo Seminários:</u> Qualidade e Acreditação, UC e CRUP, 30/4; Reconhec de Estudos e Cred Competências INUAF, 22/5; QQ, ISEP, 8/7; O PB em Portugal: Presente e Futuro, UA, 26/6.</p> <p><i>O Futuro de Bolonha dez anos depois, FCG</i></p> <p>Conf. Creditação de Qualificações Não Formais no ES, UL</p>	<p>A. Amaral. <i>Consequências de Bolonha no Processo de Acreditação-PWP,</i> Coimbra A. Amaral. A Reforma do <i>Ensino Superior em Portugal, CNE</i></p>
2010			
<p>MCTES: "A new landscape for Sc, Tech and TE in Port" MCTES: "The framework for HEQ in Port: FHEQ-Port"</p>	<p>CNE Seminário sobre o Ensino Superior</p>		
2011			
<p>MCTES: Quadro Nacional de Qualificações do Ensino Superior – relatório preparado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ensino Superior. MCTES: "Reforma e modernização do ES em Port, 2005-2011: Síntese de acções de política e princ resultados"</p>			

Fontes: EHEA official website, <http://www.ehea.info/>; Portal do Governo, www.portugal.gov.pt/; Portal do CNE, www.cnedu.pt/; Portal da DGES, www.dges.mctes.pt/; CRUP; CCISP

Porém, a reforma do ensino superior em que o Governo e o MCTES estavam empenhados viria a ser bastante mais profunda. O Ministro Mariano Gago (2005-2011) recorreu a consultoria internacional para reforçar a legitimação das reformas. Aliás, de acordo com a consulta documental no âmbito deste trabalho, a avaliação internacional do sistema de ensino superior português já tinha sido recomendada em 2003 pelo CCISP (CCISP, 2003: 202) e pelo seu Presidente Luis Soares (Soares, 2003: 475) e, em 2004, por Júlio Pedrosa que defende uma reforma do ensino superior autónoma, no contexto europeu:

As universidades e os institutos politécnicos actuais deveriam ser, então, sujeitos a avaliação internacional, com o objectivo de os posicionar perante um quadro de referência para a reorganização de todo o sistema, com objectivos claros e modelo de financiamento sustentáveis a prazo. Assim, talvez o Processo de Bolonha deixasse de ser usado como mais um exercício acrítico de “aluno cumpridor da União Europeia” e pudesse ser uma via para preparar, com autonomia, o futuro da Educação Superior portuguesa no contexto europeu (Pedrosa, 2004: 4).

A avaliação global do sistema de ensino superior português foi requerida à OCDE e a avaliação do sistema de garantia da qualidade foi requerida à ENQA, em coordenação com o CNAVES. Para cada uma das avaliações foram definidos os *Termos de Referência* constantes no Despacho nº 484/2006 (2ª série), de 9 de agosto. Foi ainda promovido um programa voluntário de avaliação internacional, abrangendo os estabelecimentos de ensino superior públicos e privados, a ser realizado pela EUA em colaboração com a EURASHE e integrando peritos dos Estados Unidos e do Canadá, “com experiência na avaliação dos ensinos universitário e politécnico” (idem: 332). O Despacho referido estipula que o processo é requerido pelos próprios estabelecimentos e unidades orgânicas, “com especial referência a mecanismos de governo, regras de acesso, autonomia institucional, recursos financeiros, internacionalização e outras políticas do do ensino superior relevantes” (idem: 333).

Na sequência deste processo, entre 2005 e 2009 foi reformulado todo o quadro legal do ESP, incluindo, além do sistema de graus académicos e os regimes de acesso, um novo quadro de qualificações, o regime jurídico das IES, o financiamento do ensino superior, a formação de professores, os estatutos das carreiras e o sistema de qualidade e avaliação. Particularmente relevante foi a alteração do modelo de gestão

das IES, introduzindo o regime fundacional para as universidades mediante condições definidas pela Lei nº 62/ 2007 de 10 de setembro. Foi igualmente reformado o sistema da qualidade do ensino superior, com a criação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) (Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro). A instalação da Agência decorreu em 2008 e, a partir de 2009, todos os cursos a criar ou já em funcionamento passaram a ter que ser submetidos a acreditação da mesma.

Em 2008 foi publicada a regulamentação do “Suplemento ao Diploma”, através da Portaria nº 30/2008 de 10 de janeiro. Em 2009 foi criado o Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) (Portaria nº 782/2009), que integra o Quadro de Qualificações para o Ensino Superior Português (QQES-Portugal). Durante esta fase os atores coletivos, nomeadamente o CNE, o CRUP e o CCISP centraram as suas reflexões em torno da nova legislação sobre o regime jurídico das instituições de ensino superior, a avaliação e os estatutos das carreiras, produzindo pareceres e recomendações. Produziram, além disso, documentos de reflexão e de orientação estratégica (Ver Tabela X).

Um dos últimos objetivos relativos ao PB atingidos pelo MCTES foi a validação do QQES-Portugal, estabelecido pela Portaria nº 782/2009, de 23 julho, relativamente à compatibilidade com o QQ-EEES. Esta validação foi da responsabilidade de uma Comissão Internacional constituída por um painel de peritos, que para o efeito realizou duas visitas e auscultou um grupo de *stakeholders* portugueses, indicados pelas respetivas estruturas, tendo ficado concluída a 30 de maio de 2011. O relatório elaborado para o efeito pelo MCTES (2011) fez o balanço de todo o processo até à data, considerando-o bem-sucedido: “a implementação de toda a legislação criada para alinhar o ensino superior em Portugal com o processo de Bolonha foi feita com muito sucesso e, ao mesmo tempo, foi parte de uma profunda reforma legal do sistema de ensino superior” (MCTES, 2011: 32). Por seu turno, a Comissão Internacional verificou a compatibilidade do QQES-Portugal com do QQ-EEES:

Tendo revisto a documentação e conduzido entrevistas com as partes intervenientes durante a sua visita a Lisboa, entre 21 e 24 de fevereiro de 2011, a Comissão Internacional concluiu que o QQES-Portugal está de acordo com os critérios de autocertificação e que, na preparação do seu relatório, Portugal seguiu devidamente os

procedimentos propostos pelo Grupo de Trabalho sobre o Relatório de Autocertificação (MCTES, 2011: 28).

Nestes termos, e após confirmação da compatibilidade, por parte da A3ES, em 3 de maio de 2011, foi declarada pelo Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior a “Certificação da Referenciação” a 2 de junho de 2011, dando-se assim por oficialmente concluída a instituição do quadro legal destinado à concretização dos objetivos formais da primeira fase do PB.

Em termos de balanço da implementação nacional do PB, há ainda a assinalar uma iniciativa da Assembleia da República, através da Comissão da Educação e Ciência (CEC). A CEC, em 2009, constituiu um grupo de trabalho para a elaboração de um relatório que incluiu a implementação do PB e “as principais alterações no Ensino Superior, designadamente, o regime jurídico, o sistema de avaliação, o financiamento e a rede” (Comissão de Educação e Ciência, Assembleia da República, 2009: 5). O grupo de trabalho teve a participação de um deputado de cada um dos grupos parlamentares e dois deputados não inscritos e a coordenação de Manuel Mota, deputado do PS, o partido do Governo. Foram auscultadas, além do MCTES, as seguintes estruturas: CNE, CRUP, CCISP, APESP, Associações de Estudantes, Universidades e Politécnicos Públicos e Privados e, ainda, em audiências parlamentares, associações profissionais⁶². Foram, ainda, realizadas visitas a IES e uma conferência parlamentar sobre “O Papel do Ensino Superior no Desenvolvimento de Portugal”, a 16 de fevereiro de 2009.

O relatório elaborado pela CEC inclui recomendações para a concretização “plena” do PB, mas termina com nota positiva: “Portugal é um dos 5 países que melhor concretizaram o Processo de Bolonha e as regras associadas para a modernização da oferta educativa e dos padrões de mobilidade de estudantes” (Comissão de Educação e Ciência, Assembleia da República, 2009: 34). A apreciação favorável da Assembleia da República faz eco do relatório de autocertificação do MCTES, acima mencionado, e da validação da Comissão Internacional. É igualmente concordante

⁶² No âmbito desta auscultação, porém, nem o CRUP nem o CCISP enviaram os pareceres solicitados.

com a avaliação que Portugal obteve no *scorecard* do “*Stocktaking Report*” 2009. Nesse ano, apesar do início tardio da implementação do PB, Portugal apresentava-se já numa das cinco melhores posições relativas, com os dez critérios de concretização em apreciação no nível verde-claro (40%) e verde-escuro (60%). De registar, no entanto, que, posto à votação, o relatório da CEC obteve os votos favoráveis apenas do PS e do PSD. Os deputados do CDS/PP não estiveram presentes e o PCP e o BE votaram contra. O PCP apresentou uma declaração de voto onde critica várias insuficiências do sistema, concluindo que o relatório “... dá como adquirido e irreversível o processo de desfiguração que tem sido levado a cabo pelo Governo actual, particularmente no que ao RJIES e processo de Bolonha diz respeito” (Comissão de Educação e Ciência, Assembleia da República, 2009). Significa isto que a perceção do sucesso inerente ao PB por parte da maioria parlamentar não era unânime na AR nem, naturalmente, na população portuguesa, em parte representada por partidos que tinham sérias reservas relativamente ao processo.

3.3. Mecanismos de Governação

A ligação entre a coordenação do PB e o sistema de ensino superior português resultou naturalmente do modelo de governança multinível descrito anteriormente em que o BFUG se assumiu como o grande *fórum* de fóruns e de redes supranacionais. Neste *fórum*, além do Governo, dos Ministros com a tutela do ensino superior e do Representante Nacional no BFUG, um conjunto de atores do ensino superior português veio a estar representado e a participar, ainda que indiretamente, através das suas filiações europeias a redes já existentes ou que se criaram na altura – o CRUP como membro da EUA e o CCISP como membro da EURASHE. Os estudantes criaram uma estrutura própria para os assuntos relativos ao PB, o Fórum Académico para a Informação e Representação Externa (FAIRE), a 21 de março de 2001, que se tornou membro da ESIB.

Ao nível nacional, foi adotado um modelo híbrido de governação (Seixas, 2001). Em vez de um modelo, verifica-se a coexistência de dois modelos, numa configuração que em certa medida pode ser considerada paradoxal. O modelo de governança usado ao nível supranacional, baseado em instrumentos de regulação *soft*, nomeadamente a emulação e avaliação por pares, boas práticas, estatísticas, padrões e *benchmarking*,

foi integrado no sistema de ensino superior português de forma complementar, mas subordinada ao modelo hierárquico.

Por um lado, instituiu-se o alargamento da autonomia institucional e a consequente autorregulação e regulação pelo mercado, com o recurso a instrumentos de regulação *soft*. As instituições foram obrigadas, por lei, a produzir um conjunto considerável de regulamentação própria, a partir da legislação nacional, e a divulgarem publicamente, através dos respetivos sítios da *Internet*, não só a regulamentação mas também as mudanças introduzidas na organização curricular e nas metodologias de ensino-aprendizagem subjacentes ao PB. Ou seja, foi imposta às IES uma regulação *soft* a ser exercida por pares e pelo mercado. Por outro lado, reforçou-se a centralização e o controlo estatal dos aspetos fundamentais e estruturantes do sistema, construindo um quadro legal rígido, a ser regulado *a priori* e *a posteriori* por uma estrutura intermédia, a Agência Nacional de Avaliação e Acreditação (A3ES). Verifica-se assim a presença de dois modelos díspares, em resultado da governança multinível e multirregulatória do PB. A existência destes dois modelos de governação corresponde à adaptação do poder político às condições específicas presentes nos vários níveis de ação: o supranacional, o nacional e o local. Os mecanismos de regulação utilizados em Portugal refletem a coexistência dos dois modelos.

Em conformidade, o acompanhamento e a avaliação da concretização do PB em Portugal foi posto em prática através de quatro tipos de mecanismo: a) elaboração de relatórios nacionais; b) a criação de comissões *ad hoc*; c) a exposição pública por parte das IES; d) a institucionalização da avaliação e da acreditação (criação da A3ES). O texto seguinte apresenta uma descrição diferenciada destes mecanismos e dos objetivos com que foram usados, bem como das circunstâncias em que ocorreram.

a) Relatórios

Recordando os relatórios referidos nas páginas anteriores, identifica-se dois tipos de relatório: relatórios relativos aos compromissos assumidos no âmbito do PB e relatórios dirigidos à sociedade e à comunidade académica. Os do primeiro tipo foram elaborados para efeitos de coordenação do PB ao nível supranacional europeu e de verificação de conformidade com as decisões tomadas a este nível. Os do segundo tipo foram elaborados pelas IES, por determinação legal (Decreto-Lei nº 107/2008, de

25 de junho: Artigo 66.º-A), sendo constituídos pelos “relatórios de concretização do Processo de Bolonha”.

Nos relatórios do primeiro tipo incluem-se os Relatórios Nacionais do PB, contributo e base nacional dos relatórios do BFUG. O Ministério com a tutela do ensino superior, através da DGES e do representante português no BFUG, elaborou relatórios nacionais a partir de 2003. O primeiro relatório, que não tinha uma estrutura pré-determinada, fez essencialmente uma breve apresentação da situação do ensino superior português face aos objetivos do PB (National Report Portugal, 2003). Os relatórios de 2005, 2007 e 2009 (National Report Portugal, 2005, 2007, 2009) seguiram a estrutura proposta pelo BFUG. Estes relatórios dão conta dos progressos realizados em direção aos objetivos e linhas de ação do PB, em termos das medidas políticas e dos resultados quantitativos do sistema, no que diz respeito ao alargamento da base de recrutamento e número de estudantes e diplomados do ensino superior, à internacionalização, à formação avançada e à produção científica, sem referências a processos institucionais a decorrer nas IES. Neste tipo de relatório inclui-se igualmente o relatório do MCTES para efeitos de validação do QQES-Portugal (MCTES, 2011), atrás mencionado, que faz um balanço geral da implementação do PB entre 2000 e 2010 e reporta todas as medidas tomadas e os respetivos resultados alcançados.

O segundo tipo de relatório, o “relatório de concretização do Processo de Bolonha” consiste num relatório público, anual, que passou a ser obrigatório a partir de 2006-2007 até 2010-2011, inclusive, e que devia ser publicado no sítio da *Internet* do estabelecimento de ensino, até 31 de dezembro do ano a que se reportava. (Decreto-Lei nº 107/2008, de 25 de junho). De acordo com o preâmbulo do Decreto, este relatório tinha objetivos de transparência e de prestação de informação aos públicos interessados:

Procura assegurar-se... um aprofundamento da concretização do processo de Bolonha e uma maior transparência dos progressos da instituição em relação aos objectivos fixados, o que constituirá uma base para escolhas mais informadas por parte dos estudantes, das famílias e da sociedade (Decreto-Lei nº 107/2008, de 25 de junho).

O referido Decreto-Lei estipula que as IES devem prestar informação pública sobre os

progressos realizados em direção às mudanças preconizadas no âmbito do PB em “matéria pedagógica”, nomeadamente o desenvolvimento de competências, a organização do sistema ECTS, o trabalho experimental ou de projeto e a aquisição de competências transversais. Adicionalmente, deve mencionar as medidas para a promoção do sucesso escolar e de inserção na vida ativa. Além da especificação de conteúdos, o diploma estipula o método a utilizar, explicitando que o mesmo deve incluir indicadores que permitam a comparabilidade:

O relatório deve incluir informação e indicadores que evidenciem o progresso das mudanças realizadas na instituição e em cada curso e que o permita comparar com a evolução realizada em outras instituições que se constituam como referência (idem: Artigo 66.º -A).

b) Comissões ad hoc

No plano nacional, as medidas com vista ao acompanhamento do PB incluíram, além do “Grupo de Coordenadores de Implementação do Processo de Bolonha a nível nacional por áreas de conhecimento”, duas estruturas com representantes designados pelo Ministro: o Grupo Nacional de Peritos de Bolonha (GNPB) e a Comissão de Acompanhamento (CAPB). O GNPB é uma estrutura prevista e apoiada financeiramente a nível europeu para o aconselhamento sobre a implementação do PB a nível nacional cuja nomeação tem que ser validada pela CE. Em Portugal funcionaram duas destas estruturas. A primeira foi coordenada por Sebastião Feyo de Azevedo (2007-2008) e a segunda por António Ferrari (2008-2009). A CAPB, prevista no Decreto-Lei nº 74/2006, tinha como objetivos acompanhar o processo de adequação dos cursos. Foi composta por cinco docentes e um estudante em representação do FAIRE, com coordenação de Sebastião Feyo de Azevedo, tendo funcionado entre 2006 e 2009.

O GNPB organizou dois ciclos de seminários (Ver Tabela 5). Quanto à CAPB realizou um primeiro estudo, em 2008, sobre a implementação do PB, através da Direção Geral do Ensino Superior. O estudo, que partiu de um inquérito às IES, foi divulgado no seminário final do ciclo de seminários organizado pelo GNPB, em 26 de junho de 2009.

c) Exposição pública

Em matéria de qualidade e avaliação, o Ministro apostou na “transparência” do sistema e na regulação pelo mercado, conforme se conclui pelo disposto na legislação publicada. O Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de fevereiro obriga as IES a uma exposição pública, instituindo a obrigatoriedade de disponibilizarem, no sítio da *Internet* respetivo, o “guia informativo do estabelecimento de ensino”, em português e inglês. Além disso, como atrás mencionado, o Decreto-Lei nº 107/2008, de 25 de Junho obriga a que os relatórios sobre a concretização do PB sejam igualmente publicados no sítio da *Internet*.

Em ambos os casos, o controlo destas determinações foi exclusivamente público e feito pelo “mercado”. Não houve fiscalização ou sequer monitorização destas medidas legais por parte do MCTES, que também não fez nenhum balanço das respetivas atividades reportadas nos portais das IES.

d) Institucionalização da avaliação e da acreditação (criação da A3ES).

A A3ES foi instituída através do Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro, como uma fundação de direito privado. A criação da A3ES ocorreu após consultoria à ENQA (Despacho nº 484/2006 (2ª série), de 9 de janeiro), conforme mencionado atrás, e implicou a extinção do CNAVES, até aí a estrutura responsável pela avaliação do ensino superior. Além da avaliação e acreditação das IES e dos seus ciclos de estudo, a A3ES é, por imperativo legal (Decreto-Lei nº 369/2007, de 31 de dezembro: Artigo 24º), membro da ENQA, estatuto que adquiriu em junho de 2014, e está registada no EQAR desde novembro do mesmo ano (www.a3es.pt). Independente do governo e das IES, a A3ES constitui-se, assim, como “regulador da conformidade”.

Com a entrada em vigor da A3ES todos os cursos graduados do ensino superior português passaram obrigatoriamente a ser acreditados no âmbito desta agência, alterando a situação anterior em que os cursos universitários eram aprovados exclusivamente pelo Senado e posteriormente registados na DGES, e os cursos politécnicos tinham de ter a aprovação da DGES. As normas para a acreditação e avaliação dos cursos decorrem do quadro legislativo que enquadra o PB em Portugal, pelo que é através da A3ES que o Estado português exerce o controlo da sua concretização.

4. Síntese do capítulo

A análise desenvolvida neste capítulo permite confirmar a hipótese inicial de que o PB constitui uma ação pública que se desenrola na Europa em torno do BFUG, enquanto *fórum* principal de fabricação e disseminação do novo referencial europeu. O texto que se segue procura fundamentar esta ideia que se alinha em cinco tópicos.

1. O PB é resultante do processo mais abrangente da europeização da educação e do ensino superior. O processo de europeização, tal como é geralmente caracterizado na literatura, ocorreu através de movimentos *top down*, iniciados pelas instituições europeias. No entanto, é possível identificar igualmente movimentos *bottom up*, da iniciativa das universidades e outras instituições de ensino terciário, bem como dos estudantes.

Precedida por uma fase inicial de cooperação intergovernamental e interinstitucional, a europeização do ensino superior evoluiu para uma nova fase sob o forte impulso da assinatura do Tratado de Maastricht (TUE), em 1992. A introdução no TUE do princípio da subsidiariedade na área da educação veio legitimar a intervenção comunitária, supranacional, nas políticas do ensino superior, pese embora estas continuem a constituir uma área reservada de soberania nacional. A Cimeira de Lisboa constituiu outro ponto de viragem na definição das políticas europeias na área da educação. Sob a influência de um novo referencial de sociedade, orientado para a competitividade da economia do conhecimento, o papel da educação e do ensino superior foram reformulados e colocados no centro das políticas de desenvolvimento. Elevar as qualificações e tornar as aprendizagens relevantes para o desenvolvimento das empresas e da economia levaram ao conceito de aprendizagem ao longo da vida, como uma responsabilidade simultaneamente dos indivíduos e dos sistemas de educação. Paralelamente, o MAC proporcionou a emergência de uma governança supranacional caracterizada pelo uso de instrumentos *soft*, incluindo as boas práticas, o *benchmarking* e os *standards*.

Em paralelo com as iniciativas das instituições europeias, a partir dos anos cinquenta e mais intensamente no decorrer dos anos oitenta e noventa, é observável a tentativa de organização das IES e dos estudantes, no sentido da sua afirmação, enquanto setor,

no espaço europeu. As manifestações de organização incluíram a criação de estruturas representativas das universidades, que levaram à criação da EUA, das instituições de ensino terciário não universitário, com a criação da EURASHE, e das organizações dos estudantes, que levaram à criação da atual ESU. A assinatura da *Magna Charta Universitatum* pode ser considerada o expoente máximo dos movimentos das universidades que proclamam a sua independência face aos poderes político e económico e exigem condições para o exercício livre da sua ação em prol da sociedade. A Magna Carta, de 1215, irá inspirar, nomeadamente, a Declaração da Sorbonne, em 1998, e a Declaração de Bolonha, em 1999, afirmando ambas a pertença aos princípios nela declarados.

No contexto da europeização, os sistemas nacionais de ensino superior, comprometidos com a criação do EEES, através do PB, foram convergindo para quadros de qualificações compatíveis, organizados de forma sequencial e baseados em descritores de níveis de competências, integrantes dos respetivos sistemas educativos, numa perspetiva de articulação da educação e da formação. Este processo gradual de convergência dos sistemas do ensino superior foi possível graças ao desenvolvimento, também gradual, de um novo espaço de governação supranacional aberto pelo PB. De um quadro de cooperação entre Estados, assente na cooperação voluntária e acordos intergovernamentais, o PB abriu caminho para um espaço de ação pública multiparticipado por atores tão diferentes como Governos, estruturas representativas das IES e de estudantes, *stakeholders*, organizações internacionais não-governamentais e a CE. Os atores, eles próprios pertencentes a outros espaços e instâncias, com poderes e interesses diferenciados e assimétricos, introduziram dinâmicas de interação e porosidades em relação a outras políticas em desenvolvimento no espaço europeu, enquadradas pelo MAC. A dinâmica e o jogo de poderes dos atores em presença alterou os objetivos iniciais e o caráter voluntário do processo. A CE emerge neste processo como macro ator incontornável pela sua capacidade de mobilização de meios e financiamentos, nomeadamente, o financiamento aos relatórios do BFUG e dos membros consultivos, EUA, EURASHE e ESIB/ESU, o que levou à cooptação destes atores e à fusão dos movimentos *bottom-up* com os outros processos de europeização.

2. No centro operacional do PB, o BFUG, enquanto mecanismo de acompanhamento e coordenação, tem um papel crucial: ele constitui o lugar onde o *referencial* toma forma, se consolida e dissemina transnacionalmente através da Europa.

As ideias e as ações desenvolvidas no âmbito do BFUG, pelos membros permanentes e consultivos, formam-se e circulam predominantemente através dos seminários, dos grupos de trabalho, dos estudos dos peritos, das propostas, dos exercícios de *stocktaking* e dos relatórios nacionais. A informação proveniente de todas estas fontes, alimentada através das redes de retaguarda dos diferentes atores, é sintetizada nos relatórios do BFUG que, por sua vez, alimentam os Comunicados das Conferências bianuais dos Ministros. Estes Comunicados, que condensam as decisões e orientam as ações dos anos seguintes, emergem deste processo que configura o BFUG como um *fórum* síntese de fóruns setoriais e nacionais, o *fórum* onde se constrói e reconstrói o *referencial* do ensino superior europeu.

O espaço de governança supranacional que o PB gerou nos sistemas de ensino superior europeus a partir de 2003, como referido, vem tornar possível, mais do que a comparabilidade dos sistemas, a própria existência de um sistema de ensino superior europeu. Este sistema, que consubstancia o EEES, é regulado por instrumentos comuns articulados: sistema de graus; ECTS; suplemento ao diploma; Quadro de Qualificações baseado em descritores de competências; padrões e orientações para a Garantia da Qualidade (ESG); registo europeu da garantia da qualidade (EQAR). Deste modo, o PB pode ser visto como elemento essencial do referencial subjacente à Estratégia de Lisboa, que define a visão da Europa como a economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo, promovendo um modo, ou algoritmo, para a concretizar.

3. A concretização do PB em Portugal foi resultante de iniciativas de vários atores coletivos (órgãos de soberania, CNAVES, CNE, CCISP e CRUP) e individuais (um conjunto de personalidades ligadas ao mundo académico e ao mundo político) e decorreu em duas fases com características distintas.

Durante a primeira metade da década de 2010, devido à instabilidade política verificada, não houve condições para a alteração da Lei de Bases do Sistema

Educativo, que determinaria a alteração da estrutura dos cursos. Tal só veio a acontecer em março de 2005, com a constituição duma maioria do PS no Parlamento. Até esta data, decorreu o que se pode considerar a primeira fase da concretização do PB em Portugal, uma fase de debate que produziu interpretações e propostas de ação. Os atores portugueses, quer os órgãos consultivos do Ministério com a tutela do ensino superior (CNAVES, CNE) quer as estruturas representativas das IES (CCISP, CRUP) quer ainda as IES e os docentes, envolveram-se em debates, elaboraram pareceres, reflexões e recomendações que foram editando as ideias que circulavam nos documentos disponíveis do BFUG e dos atores aí presentes e que foram formando opiniões que se disseminaram na sociedade.

Após a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo, decorreu a segunda fase, a fase de reforma do sistema baseada na legislação aprovada pelos órgãos de soberania e nas orientações do Ministério com a tutela do ensino superior. O MCTES liderou uma profunda reforma do sistema de ensino superior, apoiada nos relatórios da OCDE e da ENQA e sancionada na AR, através dum conjunto apreciável de diplomas legais, e que foi para além dos compromissos de Bolonha.

4. Ao nível nacional, o modelo hierárquico, baseado em legislação emanada dos órgãos de soberania e orientações das estruturas da administração central é dominante. O cumprimento da legislação fundamental é controlado *a priori* e *a posteriori* pela A3ES.

A participação nacional na coordenação do PB foi desde o início assegurada diretamente pelos sucessivos ministros com a tutela do ensino superior ou os seus representantes e, indiretamente, pelas estruturas representativas das IES e dos estudantes, através da ESU, da EUA e da EURASHE. Além disso, Portugal cumpre a elaboração dos relatórios nacionais de acordo com os modelos e as orientações do BFUG. Participa, portanto, na governação supranacional do PB através dos métodos e dos instrumentos *soft* que foram sendo usados. Paradoxalmente, as IES são obrigadas por lei a divulgar informação institucional sobre a oferta formativa, em versão bilingue, no respetivo sítio da Internet e, ainda, a disponibilizar relatórios com informação sobre as mudanças pedagógicas introduzidas no âmbito do PB, incluindo indicadores de comparabilidade com outras instituições de referência. Estas

determinações são dirigidas ao “mercado”, não sendo coordenadas nem controladas diretamente pelo Estado. São, no entanto, tidas em conta pela A3ES no processo de avaliação e acreditação dos cursos. Na medida em que um dos critérios usados pela A3ES é o número de candidatos e de estudantes inscritos, incluindo o número de estudantes internacionais, este tipo de exposição pública não deve, não obstante, ser descurado enquanto mecanismo de regulação.

5. O modelo de governação hierárquico, apoiado em legislação da iniciativa dos órgãos democraticamente eleitos, serve, porém, o objetivo último do PB: levar à prática políticas europeias numa área reservada à soberania nacional.

Estudar o PB em Portugal significa analisar uma ação pública transversal europeia em que atores, que de um modo ou outro representam atores políticos ou académicos nacionais e locais, intervêm, juntamente com uma multiplicidade de outros atores com estatutos e poderes diferenciados. A concretização do PB comporta portanto uma dimensão supranacional e uma dimensão nacional de governação que, particularmente no caso português, não se exerce através dos mesmos instrumentos nem usa sequer o mesmo modelo. Os dois modelos de governação, governança *soft* e governo hierárquico, e a multirregulação daí resultante, correspondendo aos dois níveis de intervenção, supra e nacional, mostram-se, no entanto, complementares e eficazes.

CAPÍTULO TRÊS: ATORES: *MEDIADORES E FÓRUNS*

O Capítulo 3 apresenta uma descrição e análise dos dados relativos aos atores e aos seus contextos de atuação, tendo em vista responder aos objetivos do *Eixo 2: atores: mediadores e fóruns*.

O capítulo está organizado em duas secções. A primeira trata da caracterização dos atores, individuais e coletivos, e da circulação de atores individuais em diversos contextos supranacionais e nacionais. Da circulação dos atores individuais em vários contextos nacionais resultou que a sua intervenção ocorreu também no âmbito da ação de atores coletivos e que os vários textos produzidos nestas circunstâncias contou também com a sua contribuição. A segunda secção analisa o papel dos textos na circulação e *edição* das ideias sobre a concretização do PB em Portugal. No final, é apresentada uma síntese dos dados obtidos e do seu significado no conjunto da investigação.

A caracterização dos atores individuais, realizada a partir dos respetivos CV, e dos atores coletivos, a partir da legislação que determina a sua natureza jurídica, competências e composição, permitiu a identificação dos atores que tiveram um papel chave na definição de políticas para o ESP, no período em análise, e a sua conceptualização como *mediadores*. No entanto, uma análise cruzada entre os atores individuais e os coletivos e as datas de publicação dos respetivos documentos levou à identificação de interações e coparticipações nos textos uns dos outros. Por sua vez, o conteúdo dos documentos permitiu sinalizar interrelações não apenas causais (uns surgiram na sequência e em razão de outros) mas também em termos das ideias e da linguagem usada para as expressar (repetições de frases inteiras em vários documentos). Este processo mostrou a relevância do documento escrito enquanto instrumento de negociação e construção de significados e como mediação entre os atores, permitindo desta forma definir os atores coletivos como *fóruns* de debate político sobre o a concretização do PB em Portugal.

1. Atores

Os atores, como já referido, foram identificados a partir dos documentos de que são autores e co-autores. Assinalando-se a existência de atores individuais e de atores

coletivos, assinala-se também, através das respetivas caracterizações, a pertença dos atores individuais a um ou mais atores coletivos. Nesta situação, os atores individuais participaram, em maior ou menor grau, na génese e na elaboração dos documentos dos atores coletivos a que pertenciam. Acresce que os atores coletivos identificados correspondem ou a órgãos de soberania ou são órgãos consultivos ou corporativos. Tais órgãos, pela sua natureza e composição, constituem contextos de análise e debate político. O documento escrito foi a principal forma de disseminação das suas interpretações, decisões, recomendações ou propostas.

Deste modo, quando se analisa os processos de interpretação e *edição* que ocorreram no âmbito do PB em Portugal, os atores emergem como indissociáveis dos documentos e estes indissociáveis dos contextos onde foram produzidos. Estes processos mostram semelhanças com análises que são descritas por Jobert (1994, 2004), Muller (1995), Fouilleux (2000, 2003, 2011) e Boussaguet (2001, 2004) na abordagem dos referenciais e dos fóruns políticos, em que *referenciais*, *mediadores* e *fóruns* constituem uma globalidade no processo de formação e disseminação de novos referenciais.

É sobre o modo de verificação desta globalidade na situação em estudo, ou seja, sobre o processo de formulação e disseminação de um novo *referencial* para o ensino superior português, que o capítulo se debruça.

1.1. Os atores individuais: atores *mediadores*

Os vinte atores analisados são académicos portugueses que ocuparam cargos académicos ou políticos ao longo das suas carreiras⁶³. Da análise dos seus CV deduz-se um conjunto de características e experiências comuns. Em primeiro lugar, no que respeita a percursos profissionais, apresentam traços biográficos semelhantes, como se pode ver na Tabela 6 da página seguinte.

⁶³ Os atores, anteriormente identificados, são os seguintes: Adriano Moreira; Adriano Pimpão; Alberto Amaral; A. Almeida Costa; E. Marçal Grilo; F. Seabra Santos; J. Ferreira Gomes; J. Lopes da Silva; J. Mariano Gago; J. Veiga Simão; Júlio Pedrosa; Luciano Almeida; Luís Soares; M. Carlos Porto; M^a Graça Carvalho; M. Teresa Ambrósio; Pedro Lynce; Pedro Lourtie; S. Feyo Azevedo; S. Machado Santos.

Tabela 6: Características biográficas comuns dos atores principais

Filiação institucional	Formação	Atividade em grandes organizações internacionais e supranacionais
Universidade Adriano Moreira Adriano Pimpão Alberto Amaral F. Seabra Santos J. Ferreira Gomes J. Lopes da Silva J. Mariano Gago J. Veiga Simão Júlio Pedrosa Luís Soares M. Carlos Porto M ^a Graça Carvalho M ^a Teresa Ambrósio Pedro Lynce Pedro Lourtie S. Feye Azevedo S. Machado Santos Politécnico A. Almeida Costa Luciano Almeida Outra E. Marçal Grilo	Engenharia Química Alberto Amaral J. Ferreira Gomes J. Lopes da Silva Luís Soares S. Feye Azevedo	ONU: Adriano Moreira OCDE: Alberto Amaral; A. Almeida Costa; E. Marçal Grilo; Manuel Carlos Porto UNESCO: J. Ferreira Gomes; Júlio Pedrosa; Luciano Almeida; M. Teresa Ambrósio; Pedro Lourtie Conselho da Europa: E. Marçal Grilo; J. Veiga Simão; M. Carlos Porto; Pedro Lourtie CE: M. Carlos Porto; M. Teresa Ambrósio Parlamento Europeu: M. Carlos Porto; M ^a Graça Carvalho CEDEFOP/CEE: E. Marçal Grilo; M. Teresa Ambrósio Conselho da UE, Comité de Educação: Pedro Lourtie Banco Mundial – E. Marçal Grilo; M. Carlos Porto; M. Teresa Ambrósio CRUE/EUA: Alberto Amaral; S. Machado Santos; Júlio Pedrosa; Adriano Pimpão EURASHE: Luís Soares EQAR (European Quality Assurance Register): Júlio Pedrosa ENQA: S. Machado Santos IAUP (International Association of University Presidents): S. Machado Santos Universias: J. Lopes da Silva Programa Erasmus/CEE: J. Lopes da Silva AULP: Adriano Pimpão
	Engenharia Mecânica E. Marçal Grilo M ^a Graça Carvalho Pedro Lourtie	
	Engenharia Eletrónica/Eletrotécnica J. Mariano Gago S. Machado Santos	
	Engenharia Agronómica Pedro Lynce	
	Engenharia Civil F. Seabra Santos	
	C. Matemáticas e Engenharia Geográfica A. Almeida Costa	
	Ciências Físico-Químicas J. Veiga Simão Júlio Pedrosa M ^a Teresa Ambrósio	
	Direito Adriano Moreira Luciano Almeida M. Carlos Porto	
	Finanças Adriano Pimpão	

A tabela permite destacar as seguintes características biográficas comuns aos atores individuais:

1. Quase todos têm/tiveram vínculos a universidades (três exceções);
2. Provêm quase todos das áreas das ciências exatas e engenharias (quatro exceções), com evidente predominância dos últimos;
3. Têm carreiras internacionais, com participação em grandes organizações, que mobilizam redes e constituem *fóruns* em que se constroem realidades e visões do mundo, se validam conhecimentos periciais e em que se fabricam novos instrumentos de regulação política, como a OCDE, a ENQA, o Conselho da Europa, a UNESCO, entre outras.

Adicionalmente, a tabela da página seguinte (Tabela 7) mostra outras características, relativas à intervenção política dos atores:

4. Muitos (15/20), como aliás já referido, além de terem ocupado cargos académicos, ocuparam ainda em outras alturas cargos políticos, o que permite pensar que podem ser vistos como pares em ambos os contextos;
5. A maior participação destes atores é registada no CNE, órgão em que ambas as componentes, política e académica, estão presentes. A participação no CNE é mais frequente quer em número (16/20), quer em número de mandatos (três atores tiveram quatro mandatos, um teve três e dois tiveram dois);
6. Verifica-se ainda um número elevado de participações em grupos de trabalho ou de missão designados pelos ministros com a tutela do ensino superior (9/20).

Tabela 7: Cargos políticos e académicos dos atores principais (carreira completa)

Atores	Deputado AR/PE	Ministro/ Embaixador	Tutela				CNE		Gestão Universidade		Gestão Politécnico		CNAVES/ FUP/ ADISPOR/A3ES	
			Secret/ Sub-Sec Estado	Dir.Ger al/Dir. Serv	ChefGab/ Ass/Cons	GTrab/ GMissão	Pres	Cons	Reitor/ Vice/Pró	Pres CRUP	Pres IP	Pres CCISP	Pres	Membro
Adriano Moreira	3	1	1	1				4					1	
Adriano Pimpão			1						2	2				1
Alberto Amaral						2		4	4				1	
A. Almeida Costa			3	2	1			4			1	1	1	1
E. Marçal Grilo		1		1			1	1						1
F. Seabra Santos								1	2+1	1				
J. Ferreira Gomes	1		1			2		1	3					
J. Lopes da Silva						3			2+3	1				
J. Mariano Gago		2 (+2)		1				1						
J. Veiga Simão		1(+2+1)				5		1	1				1	
Júlio Pedrosa		1					1	1	2+2	1			1	
Luciano Almeida						2		1			3	2		2
Luís Soares						5		1			6	3		1
M. Carlos Porto	2						1							
M. Graça Carvalho	2	2		1		1		1						
MTeresa Ambrósio	2			1			1	2						
Pedro Lynce	2	1	2					2						
Pedro Lourtie			1	1		9								
S. Feyo Azevedo					1	5		1	1					
S. Machado Santos				1	1			3	4	2				2

Nota: Na coluna Ministro/Embaixador os algarismos entre parêntesis correspondem a outros ministérios

Se se tiver em consideração apenas o período compreendido entre 1999 e 2010 (Tabela 8, na página seguinte), continua a verificar-se uma grande participação de atores em órgãos políticos, continuando a maior participação a acontecer no CNE (13/20). Neste período, 10 atores exerceram o cargo de conselheiro e três o cargo de presidente deste órgão.

Quanto à participação em outros órgãos, assinala-se a presença de 5 atores no cargo de ministro com a tutela do ensino superior⁶⁴, 2 dos quais ocuparam lugares de deputados após terminarem o mandato de ministro. Destaca-se Júlio Pedrosa que, durante este período, além de ministro, exerceu ainda, sucessivamente, os cargos de Presidente da Fundação das Universidades Portuguesas (FUP), estrutura membro do CNAVES, de reitor, de Presidente do CRUP e de Presidente do CNE. Um (Pedro Lourtie) exerceu os cargos de diretor geral e de secretário de estado. Relativamente a outras funções, 6 atores participaram em grupos de missão, com destaque para um (Pedro Lourtie) que totalizou 8 missões distintas, enquanto 2 (José Ferreira Gomes e Sebastião Feyo de Azevedo) exerceram o cargo de consultor ministerial (no âmbito do PB).

⁶⁴ Durante este período, como mencionado, houve sete Ministros com a tutela do ensino superior, dois dos quais (Guilherme d' Oliveira Martins e Augusto Santos Silva) não tiveram nenhuma ação relativa ao PB.

Tabela 8: Cargos políticos e académicos dos atores principais (1999-2010)

Atores	Deputado AR/PE	Ministro/ Embaixador	Tutela				CNE		Gestão Universidade		Gestão Politécnico		CNAVES/ FUP/ ADISPOR/A3ES	
			Secret/ Sub-Sec Estado	Dir.Ger al/Dir. Serv	ChefGab/ Ass/Cons	GTrab/ GMissão	Pres	Cons	Reitor/ Vice/Pró	Pres CRUP	Pres IP	Pres CCISP	Pres	Membro
Adriano Moreira								4					1	
Adriano Pimpão									2	2				
Alberto Amaral						2		4					1	
A. Almeida Costa								2					1	1
E. Marçal Grilo		1												
F. Seabra Santos								1	1+1	1				
J. Ferreira Gomes					1	1			3					
J. Lopes da Silva									3	1				
J. Mariano Gago		2												
J. Veiga Simão														
Júlio Pedrosa		1					1		1	1			1	
Luciano Almeida						2		1			3	2		2
Luís Soares						1		1			3	3		1
M. Carlos Porto							1							
M. Graça Carvalho	1	2						1						
MTeresa Ambrósio							1							
Pedro Lynce	2	1						1						
Pedro Lourtie			1	1		8								
S. Feyo Azevedo					1	5		1						
S. Machado Santos								3						2

A análise dos CV mostra ainda que um conjunto mais reduzido de atores teve participação direta no processo europeu relativo à preparação da Declaração de Bolonha e ao início do PB (Tabela 9, abaixo). Durante o período de arranque do PB, estes atores detinham posições chave nos processos em curso ao nível europeu e, simultaneamente, ocupavam cargos políticos importantes em Portugal, o que lhes permitiu funcionar como elo de ligação entre os processos europeus e as estruturas do ensino superior em Portugal.

Assim, Marçal Grilo, enquanto Ministro da Educação, acompanhou os trabalhos conducentes à Declaração de Bolonha através da Direção Geral do Ensino Superior, tendo designado o então Diretor Geral, Pedro Lourtie, como representante de Portugal para esse efeito.

Este participou nos trabalhos, tendo feito parte do grupo de redação da Declaração. Foi Presidente do BFUG entre janeiro e junho de 2000 e foi, ainda, o coordenador do primeiro relatório do BFUG⁶⁵ (maio 2001). Como Secretário de Estado do Ensino Superior, em 2001-2002, publicou o primeiro documento oficial sobre a concretização do PB em Portugal⁶⁶.

Tabela 9: Participação direta de atores na Declaração de Bolonha

Eduardo Marçal Grilo	<ul style="list-style-type: none"> Ministro da Educação entre 1995 e 1999, assinou a Declaração em nome do Governo; designou Pedro Lourtie, à data Diretor Geral do Ensino Superior, representante de Portugal na preparação da Declaração de Bolonha
Pedro Lourtie	<ul style="list-style-type: none"> Diretor Geral do Ensino Superior, foi designado representante de Portugal na preparação da Declaração de Bolonha, entre fevereiro de 1999 e junho de 1999, tendo participado na sua redação final Secretário de Estado do Ensino Superior entre 2001 e 2002, emitiu o primeiro documento oficial sobre a implementação do PB em Portugal Presidente do BFUG entre janeiro de 2000 e junho de 2000 Coordenador (<i>General Rapporteur</i>) do primeiro relatório do BFUG, apresentado aos Ministros da Educação em Praga (Maio de 2001); Consultor do CCISP para a definição de perfis profissionais no âmbito do PB em 2004; Representante de Portugal no BFUG entre outubro de 2005 e dezembro de 2006
Sérgio Machado dos Santos	<ul style="list-style-type: none"> Presidente da Confederação dos Conselhos de Reitores da União Europeia (CRUE entre julho de 1999 e março de 2001; Coordenador da Comissão Especializada Permanente do CNE “Ensino Superior e Investigação Científica” entre 1999 e 2001 Membro do CNAVES

⁶⁵ Lourtie, P. (2001). *Furthering the Bologna Process: Report to the Ministers of Education of the signatory countries*. Praga

⁶⁶ ME/SEES (2001). A Declaração de Bolonha e o sistema de graus do ensino superior – Bases para uma discussão, outubro 2001.

Finalmente, Sérgio Machado dos Santos foi presidente da CRUE⁶⁷, cargo que exerceu desde a assinatura da Declaração de Bolonha até à criação da EUA, em 2001, tendo por via deste cargo, participado no BFUG. Simultaneamente, durante este período, foi membro do CNAVES e do CNE, onde foi Coordenador da Co-missão Especializada “Ensino Superior e Investigação Científica”.

Em conjunto, considerando o grupo dos 20 atores analisados, a multiplicidade e alternância de cargos em órgãos políticos e académicos que estes atores ocuparam ao longo da carreira, facilitou a horizontalidade de relações e do diálogo quer com a tutela quer com os seus pares. Estes atores estiveram assim colocados numa posição privilegiada para atuarem como potenciais *mediadores* na disseminação de novos referenciais, tal como descrito por Muller e Jobert (1987), ou seja, como elementos fundamentais da construção e da disseminação de novos *referenciais*, anunciando “a verdade do momento” (Muller, 1995: 161). Noutra perspetiva, as características relativas ao exercício de cargos académicos e políticos, apontam, embora em diferente grau, para um perfil de ator não só de *expert* (Saint-Martin, 2004: 213-214) mas também de *editor* (Sahlin & Wedlin, 2008; Wedlin & Sahlin, 2017), aquele que põe em circulação ideias e modelos, através de novas formulações e da recontextualização dos elementos iniciais.

1.2. Os atores coletivos: *fóruns* nacionais do PB

Os atores coletivos envolvidos na produção de textos sobre o PB, já identificados no capítulo anterior (Página 54?), incluem órgãos de soberania (AR e Governo), o Ministério com a tutela do ensino superior, órgãos consultivos (CNE e CNAVES) e órgãos de representação das IES (CCISP e CRUP). A caracterização a seguir apresentada foi feita com base nos documentos legais que estabelecem a sua natureza jurídica, a sua composição e as suas competências. Apresenta-se ainda a sua atividade relativa ao PB, no período em estudo, a partir dos documentos recolhidos para esta investigação.

⁶⁷ Sérgio Machado dos Santos foi o primeiro presidente da CRUE A Confederação dos Conselhos de Reitores da União Europeia (CRUE) e a Associação das Universidades Europeias (CRE) fundiram-se e constituíram a European University Association (EUA), em 2001.

Órgãos de soberania

Como referido no Capítulo 2 (Ver Tabela 2, p. 106), neste período, a Assembleia da República teve 5 Legislaturas, em resultado das respetivas eleições legislativas, tendo sido constituídos 6 governos constitucionais (4 da maioria PS e 2 da maioria PSD). Relativamente ao PB, foram publicadas 5 leis da iniciativa da Assembleia da República e 15 decretos-lei da iniciativa do Governo.

Ministérios com a tutela do ensino superior

Como igualmente referido no Capítulo 2, foram oito os ministérios com a tutela do ensino superior. Estes tiveram várias abrangências e designações. (mostra a Tabela 2, p. X), Entre 1999 e 2002, na vigência de dois governos do PS, existiram dois Ministérios da Educação e quatro Ministros; Eduardo Marçal Grilo (1995-1999); Guilherme d'Oliveira Martins (1999-2000); Augusto Santos Silva (2000-2001); Júlio Pedrosa (2001-2002). Destes, apenas Eduardo Marçal Grilo, que assinou a Declaração de Bolonha, e Júlio Pedrosa, através da Secretaria de Estado do Ensino Superior⁶⁸, tiveram intervenção na implementação do PB.

Com o primeiro governo do PSD (2002-2004) a tutela da Educação foi desdobrada, tendo sido criado o Ministério da Ciência e do Ensino Superior (MCES) que teve Pedro Lynce (2002-2003) e Maria da Graça Carvalho (2003-2004) como ministros. No segundo governo do PSD (2004-2005), ainda com a Ministra Maria da Graça Carvalho, a designação do ministério passou a ser Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (MCIES).

Com os dois governos do PS (2005-2009 e 2009-2011) que se seguiram, passou a existir o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), tendo como Ministro José Mariano Gago até à sua extinção, em 2011. As publicações dos vários ministérios constantes do *corpus* da investigação incluem, três portarias, um despacho cinco textos de orientação e dois relatórios, bem como quatro comunicações e um prefácio.

O CNAVES

O Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior foi criado pelo Decreto-Lei n.º 205/98, de 11 de julho com a atribuição principal de apreciar “a coerência global do sistema de avaliação” deste grau de ensino.

⁶⁸ Ver Nota 3.

O CNAVES era composto por personalidades nomeadas pelo Governo e pelos presidentes dos conselhos de avaliação das IES, constituídos pelas entidades representativas, reconhecidas como tal pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior mediante protocolo. As entidades reconhecidas foram as seguintes: Fundação das Universidades Portuguesas (FUP)⁶⁹; Associação dos Institutos Superiores Politécnicos Portugueses (ADISPOR)⁷⁰; Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado (APESP)⁷¹.

O presidente do CNAVES era nomeado pelo Governo. Adriano Moreira foi Presidente do CNAVES durante toda a existência deste órgão, em que tiveram igualmente participação António de Almeida Costa, Júlio Pedrosa, Luciano Almeida, Luís Soares e Sérgio Machado Santos, como atrás mencionado. No período e sobre a matéria em estudo, o CNAVES emitiu seis pareceres, que estão incluídos no *corpus* documental.

O CNAVES foi extinto através do Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro, que criou a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).

O CNE

O Conselho Nacional de Educação é um órgão independente, com funções consultivas para a educação, que funciona junto dos ministérios com a tutela da educação e do ensino superior e da Assembleia da República. Foi criado pelo Decreto-Lei n.º 125/82, de 22 de abril, e alterado, por ratificação, pela Lei n.º 31/87, de 9 de Julho⁷², em vigor no período em estudo. De acordo com esta Lei, o presidente do CNE é eleito pela Assembleia da República, que designa ainda um representante de cada grupo parlamentar. O governo designa sete membros. Cada uma das assembleias regionais das regiões autónomas e cada uma das regiões administrativas designa um elemento e a Associação Nacional de Municípios designa dois elementos. Os restantes conselheiros são designados pelos diferentes setores e organizações representantes dos interesses académicos, sociais e económicos. O total de conselheiros é de

⁶⁹ Reconhecida como entidade representativa das Universidades estatais e da Universidade Católica Portuguesa, por Protocolo de 19 de Junho de 1995.

⁷⁰ Reconhecida como entidade representativa dos institutos superiores politécnicos públicos, por Protocolo de 16 de Dezembro de 1998.

⁷¹ Reconhecida como entidade representativa das instituições de ensino superior privado, por Protocolo de 3 de Março de 1999.

⁷² A atual lei orgânica do Conselho Nacional de Educação foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 21/2015 de 3 de fevereiro e prevê um número maior de membros.

46, excluindo o presidente. No período em estudo foram presidentes Maria Teresa Ambrósio (1996-2002), Manuel Carlos Porto (2002-2005) e Júlio Pedrosa (2005-2009). Foram ainda conselheiros, como atrás mencionado, os seguintes atores: Adriano Moreira e Alberto Amaral (todo o período em análise); A. Almeida Costa (2000-2002); Luciano Almeida (2004-2005); Luís Soares (2001-2004); M^a Graça Carvalho (1999-2002); Pedro Lynce (2000-2002); S. Machado dos Santos (2000-2002).

De acordo com a Lei n.º 31/87, de 9 de Julho, compete a este órgão “por iniciativa própria ou em resposta a solicitações que lhe sejam remetidas por outras entidades, emitir opiniões, pareceres e recomendações sobre todas as questões educativas” (idem, Art.º 2.º)⁷³. O CNE funciona em comissões especializadas permanentes, integrando uma comissão especializada na área do ensino superior, que foi coordenada por Sérgio Machado dos Santos entre 1996 e 2002⁷⁴, e que tem vindo a manter uma intensa atividade onde se inclui a emissão de pareceres, o desenvolvimento de estudos e a organização de seminários, conferências e publicações.

No período e relativamente à matéria em estudo, foram emitidos e publicados em Diário da República 15 pareceres, que fazem parte do *corpus* documental. Foi ainda organizado um conjunto de colóquios, seminários e conferências, cujas comunicações foram compiladas e publicadas em quatro volumes: “Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior – O caso português” (2002); “Formas de Governo no Ensino Superior” (2003); “Políticas de Ensino Superior: Quatro Temas em Debate” (2008); “O Processo de Bolonha e seus Desenvolvimentos” (2009). No âmbito do Debate Nacional sobre Educação, que incluiu o ensino superior, foram realizadas audições públicas a individualidades da sociedade portuguesa, igualmente publicadas em livro: “Audições Públicas no Debate Nacional sobre Educação”, em 2007⁷⁵.

⁷³ Para uma análise sobre o papel do CNE, no início do século, ver Ramos, M. C. (2001). Os Processos de Autonomia e descentralização à Luz das Teorias de Regulação Social: O caso das políticas públicas de educação em Portugal. Tese de Doutoramento. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências e de Tecnologia.

⁷⁴ Esta comissão, designada “Ensino Superior e Investigação Científica” foi coordenada por Domingos Xavier Viegas, entre 2002 e 2009, e por Maria Helena Nazaré entre 2009 e 2013.

⁷⁵ No âmbito do Debate Nacional sobre Educação (DNE) foram ainda produzidos, além do Relatório Final do DNE, os relatórios “A Educação em Portugal, INSISTE” e os livros “Aprendizagem ao Longo da Vida no Debate Nacional sobre Educação”, “Motivação dos Jovens Portugueses para a Formação em Ciências e em Tecnologia” e “Equidade na Educação: Prevenção de Riscos Educativos”. O DNE decorreu entre 2006-2007, sendo Presidente Júlio Pedrosa.

O MCTES e um conjunto de atores individuais participaram igualmente em várias das iniciativas acima mencionadas, com apresentação de comunicações que estão incluídas no *corpus* documental, tais como:

- MCTES (07/A2e/MCTES/1; 08/A2e/MCTES/3)
- Adriano Moreira (03/B2a/AM/1)
- Alberto Amaral (03/B2a/AA/3; 09/B2f/AA)
- Eduardo Marçal Grilo (06/ B2a/EMG/1; 08/B2a/EMG/2)
- José Veiga Simão (07/B2a/JVS)
- Júlio Pedrosa (08/B2a/JP/2)
- Pedro Lourtie (03/B2a/PL/2; 07/B2a/PL/3; 08/B2a/PL/4)
- Sebastião Feyo de Azevedo (08/B2a/SFA/3)
- Sérgio Machado dos Santos (03/B2a/SMS/1; 08/B2a/SMS/2)

O CCISP

O CCISP (Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos) foi criado pelo Decreto-Lei nº 513-L1/79, de 27 de Dezembro. O seu novo estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 344/93, de 1 de Outubro, que determina que o CCISP “é o órgão de representação conjunta dos estabelecimentos públicos, de ensino superior politécnico” (idem, Artº 1º). Tem, entre outras, as competências de “colaborar na formulação das políticas nacionais de educação, ciência e cultura” e de “contribuir para o desenvolvimento do ensino, investigação e cultura e, em geral, para a dignificação das instituições de ensino superior politécnico e dos seus agentes, bem como para o estreitamento das ligações com organismos estrangeiros congéneres” (idem, Artº 3º). O CCISP é membro da UASNET (Universities of Applied Sciences Network) e da EURASHE (European Association of Institutions in Higher Education).

Os membros do CCISP são os institutos superiores politécnicos públicos e as escolas superiores públicas não integradas, representados pelos respetivos presidentes. O presidente é eleito entre os seus membros. No período em estudo o CCISP teve dois presidentes: Luís Soares (1998-2004) e Luciano de Almeida (2004-2009). Neste período foram publicados 11 pareceres, uma recomendação e dois documentos de orientação estratégica, sobre o PB e política do ensino superior.

O CRUP

Criado pelo Decreto-Lei n.º 107/79, de 2 de Maio, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) viu o seu novo estatuto jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 283/93 de 18 de Agosto. O CRUP, como atrás referido, é uma estrutura associativa com a função de coordenar e representar as universidades públicas portuguesas e a Universidade Católica Portuguesa. Entre outras competências, cabe-lhe “colaborar na formulação das políticas nacionais de educação, ciência e cultura” e “contribuir para o desenvolvimento do ensino, investigação e cultura e, em geral, para a dignificação das funções da universidade e dos seus agentes, bem como para o estreitamento das ligações com organismos estrangeiros congéneres” (Decreto-Lei n.º 283/93, Art.º 2.º). O CRUP é membro efetivo da Associação Europeia de Universidades (EUA).

O presidente do CRUP é eleito de entre os membros do Conselho, composto pelos reitores das universidades. No período em estudo o CRUP teve quatro presidentes: Júlio Pedrosa (1998-2000), Adriano Pimpão (2000-2005), José Lopes da Silva (2005-2007) e Fernando Seabra Santos (2007-2010). Neste período publicou dois pareceres, uma posição e três documentos de reflexão, com incidência direta sobre o PB, e uma “Carta de Princípios” sobre o novo enquadramento legal do ensino superior, no âmbito da discussão sobre o RJIES (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro).

Estes atores constituem contextos de intervenção política, onde grande número dos atores individuais atrás caracterizados participou. São de natureza diferente e têm estatutos diferentes uns dos outros. Os órgãos de soberania (AR e governo) resultam do escrutínio popular, sendo da iniciativa do governo a designação do ministro com a tutela do ensino superior. O CNAVES e o CNE são órgãos consultivos, mas com composições muito distintas. Enquanto o presidente do CNAVES era designado pelo ministro com a tutela do ensino superior e era composto por representantes dos conselhos de avaliação das IES, o presidente do CNE é eleito diretamente pela AR e dele faz parte um conjunto diversificado de membros provenientes de vários setores da sociedade, incluindo representantes políticos, sindicais, académicos, profissionais e outros com interesse na educação. Outra distinção importante entre o CNAVES e o CNE é que o primeiro dizia respeito apenas ao ensino superior, enquanto o segundo abarca todo o setor da educação.

Quanto ao CCISP e ao CRUP, são estruturas representativas das IES, legalmente constituídas e obrigatoriamente ouvidas pelo ministro com a tutela do ensino superior. Quer os membros quer a estrutura orgânica e modo de funcionamento são autonomamente decididos. As presidências são internamente designadas e constituídas.

Como já referido, no âmbito das respetivas competências, e através de processos de interação internos e com as redes a que pertencem, com base em debates e análise e produção de textos, os atores coletivos participaram ativamente na concretização do PB. Os órgãos de soberania emitiram legislação, orientações de ação e relatórios, fizeram comunicações e prefaciaram monografias. Os órgãos consultivos e de representação emitiram pareceres e recomendações e publicaram textos de reflexão.

O total de 81 textos da autoria dos órgãos coletivos, por ator e por data, está incluído na Tabela 10, abaixo.

Tabela 10: Tipos de texto dos atores coletivos

	Legislação	Pareceres	Posições/ Recomomendações	Orientações / Relatórios	Reflexões/ propostas	Comunicações/ Publicações
AR	5 Leis					
Governo	15 Decretos- Lei					
Ministério	3 Portarias 1 Despacho			5 Orient. Ação 4 Relatórios		4 Comunic. 2 Prefácios
CNAVES		6				
CNE		15				(5 Brochuras)*
CCISP		11	1	2		
CRUP		2	1		4	

* Nas brochuras, apenas foram analisados textos individuais, não contabilizados aqui.

2. O papel mediador dos documentos

2.1. Os atores e as autorias dos documentos

No que respeita à atividade dos órgãos coletivos, acima exposta, quando se considera os textos e os seus autores, há um aspeto que merece atenção. A caracterização dos atores evidenciou que muitos atores individuais eram membros de atores coletivos, ao tempo da publicação de alguns dos textos da autoria destes. O CNE é o órgão que mais apresenta situações deste tipo.

Ora, a situação de membro de um órgão coletivo comporta a participação na análise e no debate de ideias, na formação de opinião comum, na construção de interpretações e na fixação de um discurso para a circulação de interpretações e propostas. Neste sentido, ser membro de um órgão coletivo significa de algum modo, necessariamente, participar na elaboração dos textos emanados do órgão.

A Tabela 11, abaixo, apresenta estas relações identificando, para cada documento, o autor coletivo e os atores individuais que, à data da elaboração do documento, faziam parte do coletivo.

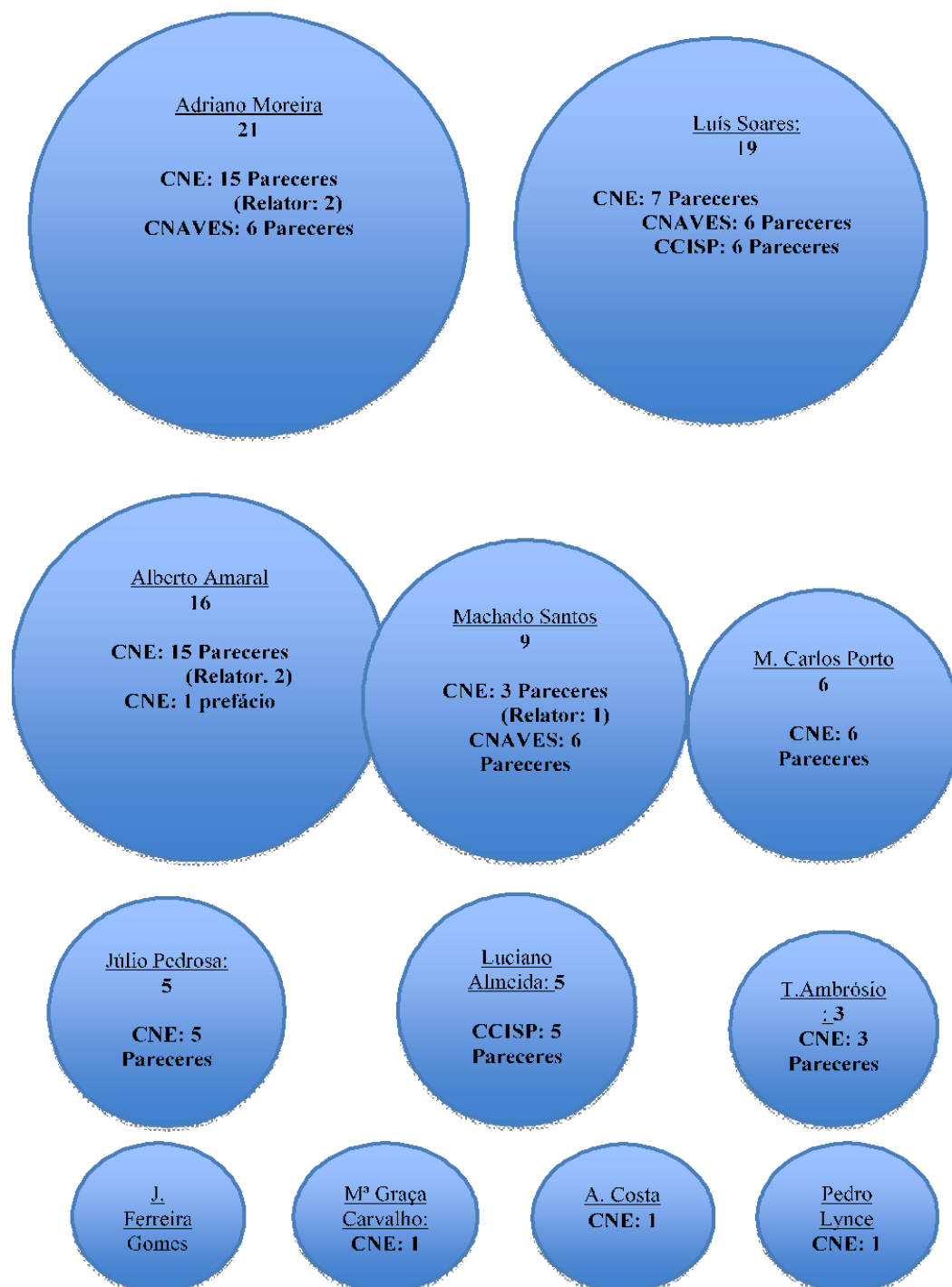
Tabela 11: Participação de atores individuais em documentos de autores coletivos. Os documentos estão alinhados por ordem cronológica

CNE. Parecer 3/2001, DR 14 de julho de 2001 (<i>Aprendizagem ao longo da vida</i>)	Presidente M^a Teresa Ambrósio Conselheiros: <i>Adriano Moreira/ Alberto Amaral/S. Machado dos Santos/Luís Soares</i>	01/A3/CNE/1
CNAVES. Parecer nº 1/2002: Parecer sobre o documento intitulado “Validação e creditação de formação e experiência no ensino superior”, de 28 de fevereiro de 2002	Presidente: Adriano Moreira Membros: <i>Luís Soares, S. Machado dos Santos</i>	02/A4/CNAVES/1
CNAVES. Parecer nº 9/2002: <i>Sistema de graus do ensino superior</i> , 14 fevereiro 2002. DR 29 de outubro de 2002	Presidente: Adriano Moreira Membros: <i>Luís Soares, S. Machado dos Santos</i>	02/A4/CNAVES/2
CNAVES. Parecer nº 11/2002: <i>Regulação e avaliação do ensino transnacional</i> , de 1 de outubro de 2002. DR 4 de novembro de 2002	Presidente: Adriano Moreira Membros: <i>Luís Soares, S. Machado dos Santos</i>	02/A4/CNAVES/3
CNE. Parecer 2/2002, DR 21 de março de 2002	Presidente M^a Teresa Ambrósio Conselheiros: <i>Adriano Moreira/ Alberto Amaral/S. Machado dos Santos/Luís Soares</i>	02/A3/CNE/2
CNE. Parecer 4/2002, DR 22 de março de 2002	Presidente M^a Teresa Ambrósio Conselheiros: S. Machado dos Santos (Relator) <i>Adriano Moreira/ Alberto Amaral/ Almeida Costa/ Luís Soares/ M^a Graça Carvalho/ Pedro Lynce</i>	02/A3/CNE/3
CNE. Parecer 5/2003, DR 5 de agosto de 2003 (<i>Proposta de Lei n.º 65/IX, «Estabelece as bases de financiamento do ensino superior»</i>)	Presidente Manuel Carlos Porto Conselheiros: <i>Adriano Moreira/Alberto Amaral/Luís Soares</i>	03/A3/CNE/4
CNE. Parecer 7/2003, DR 5 de agosto de 2003 (<i>Documento de orientação «Um ensino superior de qualidade — avaliação, revisão e consolidação da legislação do ensino superior»</i>)	Presidente Manuel Carlos Porto Conselheiros: <i>Adriano Moreira/Alberto Amaral/Luís Soares</i>	03/A3/CNE/5
CNE. Parecer 9/2003, DR 13 de dezembro de 2003 (<i>Proposta de lei n.º 79/IX que define o regime de autonomia universitária e dos institutos politécnicos públicos</i>)	Presidente Manuel Carlos Porto Conselheiros: <i>Adriano Moreira/Alberto Amaral/Luís Soares</i>	03/A3/CNE/6
CNE. Parecer 2/2004, DR 18 de fevereiro de 2004 (<i>A proposta Parecer e os projectos de lei de bases da educação/do sistema educativo</i>)	Presidente Manuel Carlos Porto Conselheiros: <i>Adriano Moreira/Alberto Amaral/Luís Soares</i>	04/A3/CNE/7

CNAVES. Parecer nº 5/2004 de 13 de maio de 2004 (<i>A regulação da oferta de diplomados no ensino superior</i>)	Presidente: Adriano Moreira Membros: <i>Luís Soares</i>	04/A4/CNAVES/4
CNE. Parecer 6/2004, DR 25 de agosto de 2004 (<i>Implementação do Processo de Bolonha — parecer do Conselho Nacional de Educação</i>)	Presidente Manuel Carlos Porto Conselheiros: Adriano Moreira (Relator) <i>Alberto Amaral/Luciano Almeida</i>	04/A3/CNE/8
CNAVES. Parecer nº 1/2005 (<i>A avaliação do ensino superior entre a clássica cooperação institucional e a pressão do comércio transnacional</i>)	Presidente: Adriano Moreira Membros: <i>Luís Soares</i>	04/A4/CNAVES/5
CNE. Parecer 4/2005, DR 21 de junho de 2005 (<i>Parecer do Conselho Nacional de Educação sobre a proposta de lei do Governo e os projectos de lei dos partidos relativos às alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo e à lei de financiamento do ensino superior</i>)	Presidente Manuel Carlos Porto Conselheiros: <i>Adriano Moreira/Alberto Amaral</i>	05/A3/CNE/9
Júlio Pedrosa. Pedrosa, J. & Queiró, J. F. (2005). <i>Governar a universidade portuguesa: missão, organização, funcionamento e autonomia</i> . Lisboa, Portugal, FCG	<i>Eduardo Marçal Grilo</i> (Prefácio)	05/B2d/JPeQ
Simão et al. (2003). <i>Ensino superior: uma visão para a próxima década</i>	<i>MCES</i> (Prefácio)	05/B2d/SSC/1
Amaral, A. (ed.) (2003). <i>Avaliação, revisão e consolidação do ensino superior</i>	<i>MCES</i> (Prefácio)	03/A2f/MCES/2
CRUP. (2005). <i>A Universidade Pública Portuguesa - Reflexão Para Uma Política de Desenvolvimento</i>	<i>José Ferreira Gomes</i> (Membro do Grupo de Trabalho que elaborou o documento)	05/B1e/CRUP/2
CNAVES. Parecer nº 3/2006: Projecto de despacho ministerial sobre a avaliação do ensino superior, DR 22 março	Presidente: Adriano Moreira Membros: <i>Luís Soares, S. Machado dos Santos</i>	06/A4/CNAVES/6
CNE. Parecer 2/2007, DR 11 de julho de 2007 (Parecer sobre o documento «Orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal»)	Presidente Júlio Pedrosa Conselheiros: <i>Adriano Moreira/Alberto Amaral</i>	07/A3/CNE//10
CNE. Parecer 3/2007, DR 12 de julho de 2007 (Projecto de decreto-lei relativo à criação da Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior)	Presidente: Júlio Pedrosa Conselheiros: Alberto Amaral (Relator)/ <i>Adriano Moreira</i>	07/A3/CNE/11
CNE. Parecer 4/2007, DR 19 de julho de 2007 (Anteprojecto de decreto-lei sobre o regime jurídico da habilitação profissional para a docência)	Presidente Júlio Pedrosa Conselheiros: <i>Adriano Moreira/Alberto Amaral</i>	07/A3/CNE/12
CNE. Parecer 5/2007, DR 13 de agosto de 2007 (Proposta de lei n.º 126/X, «Avaliação da qualidade do ensino superior»)	Presidente Júlio Pedrosa Conselheiros: <i>Adriano Moreira/Alberto Amaral</i>	07/A3/CNE/13
CNE. Parecer 6/2007, DR 28 de setembro 2007 (Regime jurídico das instituições de ensino superior)	Presidente: Júlio Pedrosa Conselheiros: Adriano Moreira (Relator)/ <i>Alberto Amaral</i>	07/A3/CNE/14
CRUP. (2007). <i>Novo enquadramento legal do ensino superior: Carta de Princípios</i>	<i>José Ferreira Gomes</i> (Membro do Grupo de Trabalho que elaborou o documento)	07/B1e/CRUP/4
CNE. Parecer 7/2008, DR 21 de novembro 2008 (Parecer sobre as alterações introduzidas no Ensino Superior)	Presidente: Júlio Pedrosa Conselheiros: Alberto Amaral (Relator)/ <i>Adriano Moreira</i>	08/A3/CNE/15

Com o objetivo de evidenciar os atores que tiveram o maior número e a maior diversidade de participações nos documentos incluídos no *corpus*, incluiu-se uma figura (Figura 2 da página seguinte) que tem como ponto de partida o ator individual e as respetivas participações em documentos de atores coletivos. A dimensão da participação é traduzida através da dimensão dos círculos.

Figura 2: Participação dos atores individuais em documentos de atores coletivos



Em síntese, acumulando autorias individuais e coletivas, verifica-se que os atores que tiveram uma participação mais diversificada em documentos foram:

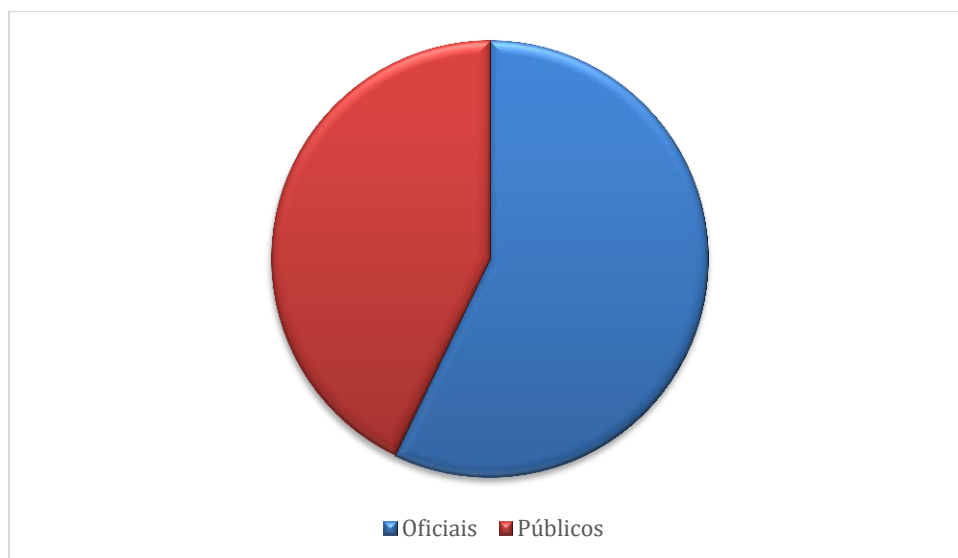
- Adriano Moreira: 1 comunicação e 3 artigos em nome individual; participação como Conselheiro do CNE onde foram aprovados 15 Pareceres, 2 dos quais foi Relator; participação como Presidente no CNAVES, onde foram aprovados 6 Pareceres;
- Alberto Amaral: editor de 1 monografia; 2 comunicações; 1 artigo; 1 entrevista; 1 prefácio de 1 publicação do CNE⁷⁶; participação como Conselheiro do CNE onde foram aprovados 15 Pareceres, 2 dos quais foi Relator;
- Sérgio Machado dos Santos: 2 monografias em co-autoria; 2 comunicações; 2 artigos; participação como Conselheiro do CNE, onde foram aprovados 3 Pareceres, um dos quais foi relator; participação como Membro do CNAVES, onde foram aprovados 6 Pareceres;
- Luís Soares: 1 parecer; participação como Conselheiro do CNE, onde foram aprovados 7 Pareceres; Membro do CNAVES, onde foram aprovados 6 Pareceres.
- Júlio Pedrosa: 2 comunicações; 1 monografia em co-autoria; Presidente do CNE, onde foram aprovados 5 Pareceres.

Outro dado significativo que emerge da análise cruzada de autores e de documentos é o dos contextos onde alguns dos documentos de atores individuais surgiram. Se tivermos em conta este aspeto, alguns documentos que foram classificados como individuais e que na realidade o são, consistiram em comunicações apresentadas oralmente em iniciativas e a convite do CNE as quais foram incorporadas em publicações daquele órgão, como atrás mencionado. Isto sugere a possibilidade de uma organização e contagem diferentes: apenas 27 textos públicos individuais e não os 41 inicialmente contados são de iniciativa individual. Os restantes 14 são da iniciativa do CNE, aumentando, assim, o peso dos documentos “oficiais”⁷⁷, que passam a ser 74, quando eram inicialmente 60, relativamente ao peso dos documentos “públicos”, que passam a ser 48, quando eram inicialmente 62 (Figura 3).

⁷⁶ A Reforma do Ensino Superior em Portugal, CNE 2008, Políticas de Ensino Superior - Quatro Temas em Debate pp. 17-37

⁷⁷ A classificação de documentos oficiais e documentos públicos foi exposta e justificada na Capítulo 1.

Figura 3: Percentagem de documentos oficiais vs documentos públicos, tendo em conta os contextos em que foram publicados.



Para uma melhor ilustração dos números contabilizados desta forma e respetivas percentagens, apresenta-se, na Tabela 12, abaixo, os novos números e as percentagens dos diferentes tipos de documento analisados, tendo em conta os contextos onde os mesmos surgiram.

Tabela 12: Número e percentagens (arredondadas às décimas) dos textos em função dos contextos

Contextos	Número	Percentagem	Oficiais	Públicos
Órgãos de soberania	20	16,4%	x	
Ministério	17	14%	x	
CNE	31	25,4%	x	
CNAVES	6	4,9%	x	
CCISP	14	11,5%		x
CRUP	7	5,7%		x
Individual	27	22,1%		x

Mais uma vez o CNE sobressai, emergindo no *corpus* documental como o contexto com o maior número de publicações (31) e a maior percentagem de intervenção (25,4%). No entanto, se associarmos os órgãos de soberania ao Ministério com a tutela do ensino superior, são os órgãos de governo que predominam, com o maior número (37) e maior percentagem (30,4%) de documentos.

Acresce que se identificou ainda outras relações entre os autores, como, por exemplo, por parte do Ministério com a tutela do ensino superior, a autoria de prefácios de monografias e propostas de publicações e de estudos que foram publicados por atores individuais. Estas circunstâncias levam a que de algum modo se possa falar em “coautorias” de textos, ainda que de forma implícita e indireta.

As relações entre autores e documentos parecem ser reveladoras de uma base de entendimento comum sobre questões fundamentais que se concretiza através do documento, ou seja, “o documento liga os atores e coordena as suas ações” (Freeman & Maybin, 2011: 160). Assim, os documentos parecem ter cumprido uma dupla função no debate político: foram simultaneamente ponto de partida para o debate de ideias e génese de outros documentos que fixaram e fizeram circular interpretações e propostas resultantes do debate. Essa dupla função na *edição* de ideias (Sahlin-Andersson, 1996; Sahlin-Andersson & Sevón, 2003; Sahlin & Wedlin, 2008; Wedlin & Sahlin, 2017) que irá ser analisada na secção seguinte.

2.2. Os documentos como mediação

Os documentos foram cruciais não só pela coparticipação de atores na sua elaboração que, como acima se expos, foi resultante da circulação destes em diversos contextos. Há outras razões relacionadas com o funcionamento dos órgãos coletivos na abordagem da matéria em estudo que concorreram para a importância que os documentos assumiram e que a seguir se analisam.

A forma de funcionamento dos atores coletivos, relativamente ao PB, assentou fundamentalmente em textos escritos, i.e. desenvolveu-se em torno de documentos: a partir de um primeiro documento partiu-se para a sua análise que gerou a produção de outros documentos sobre os primeiros documentos. “Os documentos derivam de outros documentos” (Freeman & Maybin, 2011: 161), quer pela forma (por exemplo, os Pareceres têm todos a forma de Parecer porque encaixam numa determinada categoria), quer pelo conteúdo, através de processos de “validação recíproca” (ibidem), pelas citações ou referências que fazem uns dos outros. Desta forma, o documento “é sempre plural, não meramente múltiplo mas multiplicador” (idem, 162).

No caso presente, olhando para a Declaração de Bolonha como exemplo, verificamos que este foi um documento de partida do qual derivou um conjunto de documentos interrelacionados. A Declaração foi objeto de análise por parte, além de vários atores individuais, do CNE, do CRUP e do CCISP. Mais, os Pareceres destes dois últimos órgãos foram eles próprios objeto de análise do CNE (04/A3/CNE/8). Outros exemplos foram o memorando sobre “Aprendizagem ao longo da vida” da CE (2000), as propostas de Lei de Bases da Educação e o Documento de Orientação do MCES “Avaliação, revisão e consolidação da legislação do ensino superior”, 2003. Estes documentos foram igualmente ponto de partida e objeto de análise por parte do CNE, do CNAVES, do CCISP e do CRUP.

Para além disto, sendo os atores autores de vários documentos, uns individuais e outros coletivos, muitas vezes, não havendo citações expressas, verifica-se importações de uns documentos para os outros, não só de ideias mas de formas de as expressar, desta forma aumentando a legitimidade das interpretações fixadas nesse documento.

Como exemplos, transcreve-se a seguir um conjunto de unidades de texto retiradas dos documentos incluídos no *corpus*, que se reportam não só a interpretações mas também a propostas. Atente-se no seguinte:

1) No enunciado sobre os objetivos do EEES, formulados por Sérgio Machado dos Santos, em 2002, por Simão *et al.*, em 2003 e em 2005, e pelo CRUP, em 2005, acentuando a promoção da mobilidade e da empregabilidade, tendo em vista o reforço da competitividade internacional do ensino superior europeu:

A Declaração de Bolonha, subscrita em Junho de 1999 pelos Ministros da Educação de 29 Países europeus, tem em mente a **construção de um espaço europeu de ensino superior com os objectivos genéricos de promover a mobilidade e empregabilidade dos graduados, por forma a dar conteúdo real ao direito de livre circulação e estabelecimento dos cidadãos, e de reforçar a competitividade internacional do ensino superior europeu no contexto da crescente globalização dos sistemas de ensino e formação** (02/B2b/SMS/2, p. 1).

A Declaração de Bolonha... tem em mente a **construção de um espaço europeu do ensino superior com os objectivos genéricos de promover a mobilidade e empregabilidade dos graduados, por forma a dar conteúdo real ao direito de livre circulação e estabelecimento dos cidadãos, e de reforçar a competitividade internacional do ensino**

superior europeu no contexto da crescente globalização dos sistemas de ensino e formação (03/B2d/SSC/1, pp. 244-245).

Acresce a questão da construção de um **Espaço Europeu de Ensino Superior visando promover a mobilidade e a empregabilidade dos jovens graduados, conferindo conteúdo real ao direito dos cidadãos de circular e se estabelecerem livremente neste espaço, reforçando ainda a competitividade internacional no contexto da crescente globalização dos diversos sistemas de ensino e formação** (05/B1e/CRUP/2, p. 29).

... um **Espaço Europeu de Ensino Superior coeso, harmónico, competitivo e atractivo, com a finalidade genérica de promover a mobilidade dos estudantes e demais agentes educativos e a empregabilidade dos diplomados, por forma a dar conteúdo real aos direitos de livre circulação e estabelecimento dos cidadãos, e de reforçar a competitividade internacional do ensino superior europeu no contexto da crescente globalização dos sistemas de ensino e formação** (05/B2d/SSC/2, p. 39).

2) Na interpretação dos objetivos da Declaração de Bolonha, por parte dos mesmos autores, em 2002, 2003 e 2005, sublinhando a flexibilidade expressa no texto da Declaração, a não imposição de um sistema uniforme e a diversidade de formas de organização que permite:

... as especificações contidas nos objectivos da Declaração são suficientemente amplas para **permitir uma grande flexibilidade e diversidade de formas de organização**. Em particular, realça-se que a Declaração de Bolonha **não impõe qualquer sistema de graus uniforme**, como por vezes se receia (02/B2b/SMS/2, pp. 2-3).

... as especificações contidas nos objectivos da Declaração são suficientemente amplas para **permitirem uma grande flexibilidade e diversidade de formas de organização**. Em particular, realça-se que a Declaração de Bolonha **não impõe qualquer sistema de graus uniforme no espaço europeu** (03/B2d/SSC/1, pp. 245-246).

As especificações contidas nos objectivos da Declaração de Bolonha são amplas permitindo **grande flexibilidade e diversidade de formas de organização, não sendo impositiva a adopção de qualquer sistema de graus uniforme** (05/B1e/CRUP/2, p. 30).

3) No reconhecimento, por parte de Sérgio Machado dos Santos, em 2002, e do CRUP, em 2005, do alcance do PB que trouxe para a esfera europeia políticas de âmbito nacional:

... o **alinhamento voluntário de políticas nacionais**, por parte dos **Ministros, trouxe para a**

esfera europeia questões cujo tratamento e decisão são de âmbito nacional. Deu-se, assim, um **grande salto qualitativo na cooperação entre os diversos sistemas nacionais de ensino superior**, originando um **processo dinâmico** que tem vindo a actuar como **catalisador** quer de **reformas nacionais** que se encontravam já em curso em 1999, quer de reformas entretanto iniciadas (02/B2b/SMS/2, p. 1).

A primeira **consequência da Declaração de Bolonha foi o grande impulso dado ao alinhamento voluntário de políticas nacionais, trazendo para a esfera europeia questões cujo tratamento e decisão são de âmbito nacional.** Este salto qualitativo desenvolveu **atitudes de cooperação entre os diversos sistemas nacionais de ensino superior**, dando origem a um **processo deveras dinâmico que vem desde então catalisando, no espaço europeu, reformas nacionais** (05/B1e/CRUP/2, pp. 29-30).

4) Nas propostas de reorganização da formação decorrentes da Declaração de Bolonha, da parte do CNE e de Sérgio Machado dos Santos, em 2002, e de Simão *et al.*, em 2003, enquadradas pela perspectiva da formação ao longo da vida e caracterizadas pela existência de vias alternativas de formação, flexibilidade curricular e acumulação de créditos:

Preconiza-se uma **grande flexibilidade** nos percursos de formação, dentro da ideia fundamental de que **os objectivos da formação podem ser atingidos por vias alternativas**, através de percursos que poderão ser **monoetápicos, multietápicos ou intermitentes, devendo permitir, em todos os casos, uma grande flexibilidade curricular e a possibilidade de validação e acumulação de créditos, em correspondência as exigências de uma formação ao longo da vida** (02/B2b/SMS/2, p. 11).

Tal **flexibilidade** deve admitir que os **objectivos de formação possam ser atingidos por vias alternativas**, através de percursos não necessariamente formais nem sequenciais (02/A3/CNE/3, p. 5610).

Preconiza-se uma **grande flexibilidade** nos percursos de formação, dentro da ideia fundamental de que **os objectivos da formação podem ser atingidos por vias alternativas**, através de percursos que poderão ser **monoetápicos, multietápicos ou intermitentes, devendo permitir, em todos os casos, uma grande flexibilidade curricular e a possibilidade de validação e acumulação de créditos, em correspondência as exigências de uma formação ao longo da vida** (03/B2d/SSC/1, pp. 253-254).

5) Na adoção de um novo conceito de mestrado, por parte dos mesmos autores, em 2002 e

2003, em que a especialização profissionalizante coexiste com a especialização científica:

A adopção de um **novo conceito de mestrado**, que corresponda a uma **especialização científica ou profissionalizante passível de obter, em princípio, ao fim de cinco anos de estudos no ensino superior** (300 créditos ECTS). **Este grau, na sua versão profissionalizante, integrará naturalmente o ensino politécnico, desde que cumpridos os requisitos de qualidade exigidos** (02/B2b/SMS/2, p. 9).

A adopção de um *novo conceito de mestrado*, que corresponderá a uma **especialização científica ou profissionalizante passível de obter, em princípio, ao fim de cinco anos de estudos no ensino superior**. **Este grau, na sua versão profissionalizante, integrará naturalmente o ensino politécnico, desde que cumpridos os requisitos de qualidade exigidos** (03/B2d/SSC/1, pp. 251-252).

Um **novo conceito de mestrado, orientado para uma especialização científica ou profissionalizante** (o que não deverá implicar, na sua certificação, a adjectivação de «científico» ou «profissional»), em articulação vertical com o grau de formação inicial (02/A3/CNE/3, p. 5611).

As importações de uns textos para outros que foram dadas como exemplo aconteceram na 1ª fase do PB e são reveladoras da influência de um dos textos da autoria de Sérgio Machado dos Santos, publicado em 2002, não só nas monografias de que veio a ser coautor mas também no CNE e no CRUP. Estas importações, a juntar às “coautorias” anteriormente identificadas, são sinal de que os textos escritos constituíram elemento fundamental no processo através do qual os debates tiveram lugar e as ideias circularam. Eles foram o ponto de partida para os debates e a principal estratégia de materialização e fixação de ideias.

Esta circunstância reforça a ideia já exposta de que os atores coletivos, além de terem também desempenhado o papel de *mediadores*, assumiram ainda o papel de *fóruns* nacionais de debate político. Os processos de interação que aí ocorreram contribuíram para a construção, circulação e fixação de interpretações sobre o PB em Portugal. Estes processos corroboram dados de investigação que apontam para que, ao nível nacional, os processos de *edição* em que os atores se envolveram lhe conferiram características diferenciadoras⁷⁸, ao

⁷⁸ Veja-se a este respeito, por exemplo, a conclusão do estudo que caracteriza a concretização do PB em Portugal como “compromisso criativo” (Sin & Saunders, 2014).

acentuarem ou selecionarem aspetos específicos das políticas nacionais que adquiriram relevo ou oportunidade por efeito da concretização desta política supranacional.

3. Síntese do capítulo

Na análise atrás apresentada, há dois elementos que sobressaem: os atores e os processos. Os atores individuais foram caracterizados como *mediadores*, tendo os documentos emergido como veículo de circulação e *edição* de ideias, em resultado de ações individuais ou de interações de vários atores em contextos comuns. Por seu turno, os contextos foram assinalados como relevantes não só porque corresponderam a atores coletivos que produziram, eles próprios, um número considerável de textos mas também porque surgiram como móbil e veículo de divulgação de alguns dos textos individuais.

Os atores coletivos funcionaram, assim, como *fóruns* de discussão, proporcionando oportunidades de reinterpretação dos referenciais europeus e de *edição* das linhas de ação do PB. Estes *fóruns* nacionais foram tão mais importantes quanto neles participaram atores que, simultaneamente, participaram nos *fóruns* supranacionais do PB.

Partindo-se da hipótese proposta para este trabalho de que o PB constitui uma ação pública multinível cujos *referenciais* se foram construindo em *fóruns* supranacionais e foram sendo interpretados e *editados* ao nível nacional, argumentou-se anteriormente que o BFUG, onde têm assento todos os membros permanentes (Ministros e CE) e consultivos, com a sua respetiva retaguarda de *fóruns* e redes, constitui o *fórum* principal do PB. A presente análise, com base na caracterização dos atores, tornou evidente que a participação de atores nacionais, quer diretamente no BFUG quer em *fóruns* europeus associados ao PB, nomeadamente através do CRUP, membro da EUA e do CCISP, membro da EURASHE, foi ativa e extravasou o simples papel de representação nacional.

Outro dado relevante é o facto de que durante a 2ª fase da concretização do PB em Portugal, o período em que se definiu o quadro legislativo nacional do PB (2005-2010), em contraste com a 1ª fase, correspondeu a um período de estabilidade política e governativa, com uma maioria parlamentar do PS, o mesmo Ministro e o mesmo Secretário de Estado. A estabilidade política e governativa permitiu que fosse a mesma equipa ministerial a participar nos *fóruns* europeus e a desenvolver interpretações coerentes dos debates aí ocorridos. Facilitou, além disso, a estabilização de conceitos e interpretações e a coerência de decisões.

Tendo em conta o *corpus* da investigação, considerando em simultâneo o número e tipo de documentos e a diversidade de atores envolvidos, parece poder afirmar-se que houve dois contextos que sobressaíram: os órgãos de governo e o CNE, órgão consultivo. Os órgãos de governo (Governo e Ministério com a tutela do ensino superior), com a colaboração dos grupos de missão que este constituiu, foram os obreiros do novo quadro legal do ensino superior.

O CNE poderá considerar-se o principal *fórum* de debate político no âmbito do PB, não só pelo número de Pareceres e de iniciativas relativas ao PB que promoveu, mas também pela sua própria composição, incluindo representantes dos vários setores da sociedade, e, ainda, pela diversidade de atores chave que integrou e que congregou na discussão de interpretações e orientações. Quanto às estruturas de representação das IES (CCISP e CRUP), que poderiam ser consideradas “círculos de peritos” ou foruns profissionais (Fouilleux, 2000), constituíram em conjunto apenas 17,2% de intervenção (Tabela 12).

Considerando, no entanto, cada um dos órgãos em separado e relacionando os números dos documentos por eles produzidos com o número de documentos de atores individuais e a afiliação institucional dos atores chave, de acordo com as caracterizações atrás apresentadas, pode concluir-se mais uma vez que os docentes universitários tiveram uma intervenção significativamente predominante em relação aos docentes do ensino superior politécnico, ainda que o CCISP tenha tornado público um maior número de documentos relativamente ao CRUP.

Os dados reforçam a afirmação do Capítulo 2 no sentido de considerar que o modelo de governação que levou à concretização do PB em Portugal não seguiu o modelo de governação europeu. O modelo europeu é centrado no BFUG, como uma rede de redes e com recurso a instrumentos *soft*. O modelo português é um modelo predominantemente centrado no Estado como produtor de legislação⁷⁹, com a audição, obrigatória tal como consignada na lei, dos órgãos consultivos, embora exista alguma margem de autonomia para regulamentação própria por parte das IES.

⁷⁹ O PB é enquadrado pela legislação emanada da AR (5 Leis) e do Governo (15 Decretos-Lei).

CAPÍTULO QUATRO: A EDIÇÃO DO REFERENCIAL (RGS)

Este capítulo apresenta os resultados da análise de conteúdo do *corpus* documental, constituído pelo conjunto de 122 textos apresentados e codificados no Capítulo 1. O objetivo é responder às questões do *Eixo 3: a edição do RGS*. Como também referido no Capítulo 1, foram definidas três dimensões de análise – referencial, interpretações do PB, concretização do PB em Portugal – tendo, para cada uma das dimensões, sido definido um conjunto de categorias semânticas⁸⁰.

O capítulo está organizado em 3 secções, correspondentes a cada uma das dimensões e que incluem as categorias respetivas. Cada categoria começa com uma breve introdução onde se apresentam e justificam as subcategorias que emergiram da análise, ilustrando-as em seguida através da transcrição de unidades de texto. A análise de cada subcategoria termina com uma pequena síntese, onde são expostas as interpretações predominantes e são assinaladas as divergências que emergiram da análise dos textos, recorrendo a uma tabela com a distribuição dos tipos de documento que foram analisados e de onde se retiraram as unidades de texto, por data e por ator. A síntese final do capítulo apresenta as convergências e as divergências identificadas no conjunto dos textos e propõe uma “chave de leitura” para a *edição* do referencial do PB e das propostas de reforma do ensino superior português dele decorrentes.

O capítulo torna claro dois aspetos que emergiram como salientes: a complementaridade dos textos, que não se contradizem nem se interpelam uns aos outros, e a convergência em torno da interpretação do significado do PB e da perceção de oportunidade fornecida por este para a introdução de mudanças significativas no sistema de ensino superior português. As mudanças propostas são enquadradas por um referencial que resulta da *edição* no contexto português da perspetiva de *Aprendizagem ao Longo da Vida*. Os atores associam-na a um novo “paradigma” que incorpora um novo conceito de conhecimento que transforma em valor o conhecimento prático, adquirido ao longo da experiência pessoal e profissional. Este “paradigma” é percecionado como capaz de conseguir a qualificação da população

⁸⁰ Criaram-se tabelas para cada ator contendo estes elementos, a partir dos quais foi feita a análise dos textos. Da análise emergiram unidades temáticas que foram alinhadas nas categorias juntamente com as unidades de texto correspondentes. As unidades temáticas foram posteriormente agregadas em temas mais abrangentes, que foram considerados as subcategorias semânticas.

portuguesa, mesmo aquela parte que já está fora do sistema da educação, desde que as IES passem a reconhecer e a validar as competências adquiridas, o currículo seja reorganizado por forma a incluir a necessária flexibilidade para se adequar a públicos diversos e as metodologias de ensino-aprendizagem sejam centradas no aprendente. O “paradigma” ou a mudança de “paradigma” proposta é, assim, considerada a questão central do PB em Portugal.

1. Referencial

1.1. Valores

Nos textos analisados foi possível identificar valores éticos e morais, direitos e deveres, princípios, bem como valores associados a conceitos emergentes na sociedade do conhecimento. A autonomia institucional surgiu como valor quando foi associada à liberdade e foi formulada em termos ontológicos e axiológicos. Na definição e análise da natureza e do papel social do ensino superior presentes nos textos, emergiram o direito de acesso universal ao ensino superior e o dever do Estado de o providenciar como um bem público. Outros valores que emergiram são relativos aos novos conceitos de conhecimento, de educação e de formação que vieram a ser assumidos pelo PB. A *Aprendizagem ao Longo da Vida*, conceito aglutinador que exprime a valorização do conhecimento prático e das aprendizagens não formais, bem como o dever e o direito do indivíduo à formação permanente, surge ele próprio como o novo valor da sociedade do conhecimento.

Pelas razões expostas, foram consideradas as seguintes subcategorias: liberdade e autonomia institucional; o ensino superior como bem público e responsabilidade pública; o ensino superior como bem universal; a *Aprendizagem ao Longo da Vida*. As categorias são desenvolvidas, separadamente, a seguir.

Liberdade e autonomia institucional

A liberdade, várias vezes mencionada ao longo do período em análise pelos atores a seguir referidos, é vista como uma característica diferenciadora do ensino superior. Porém, as várias dimensões do exercício da liberdade relativas ao ensino superior são realçadas de diferentes formas:

1. Como princípio inerente à missão do ensino superior (por exemplo, assim mencionada por Simão *et al.* e pelo CRUP):

A **liberdade de criação científica** continua a ser o **princípio fundamental por que se rege a vida das universidades**, pelo que os poderes públicos e os governos académicos devem garantir e promover o respeito por esta exigência, **associada à missão institucional** (03/B2d/SSC/1, p. 43).

A Legislação deve indicar a missão da Universidade e garantir a **liberdade de criação científica, cultural, artística e tecnológica, assegurando a pluralidade do pensamento e a livre expressão de opiniões e de orientações** (07/B1e/CRUP/4, p. 2).

2. Como valor académico (também mencionado por Simão *et al.*):

A Carta Magna das Universidades Europeias (Bolonha, 1988) enuncia **valores académicos intrínsecos ao conceito de Universidade**, nomeadamente a sua **independência ética e científica**, a **indissociabilidade entre o ensino e a investigação**, a **liberdade de investigação e formação** e a **universalidade** do seu âmbito de actuação (05/B2d/SSC/2, p. 265).

3. Como valor constitucional e preceito legal, associado à liberdade de ensinar e de aprender:

Cabe ao Estado, no domínio do ensino superior:

- a) Garantir a liberdade de criação e de funcionamento de estabelecimentos de ensino;
- b) Criar uma rede de estabelecimentos públicos que, no respeito pelas liberdades de aprender e de ensinar, cubra as necessidades de toda a população (03/A1a/AR/1, Artº 1º).

A garantia constitucional da **liberdade de ensinar e de aprender** deve ser plenamente assumida por todos os actores sociais (04/A3/CNE/7, 2) 8).

O critério da legitimidade de exercício, esse parece que deverá ser o mesmo para o sector público, para o sector concordatário, para o sector militar, para o sector privado, em relação à massa de **estudantes que todos têm direito às garantias constitucionais que rodeiam o direito e a liberdade de aprender** (06/B2b/AM/2).

Paralelamente à liberdade, a autonomia das IES é amplamente referida, surgindo como o elemento caracterizador das IES mais citado e mais valorizado. É de salientar que muitas vezes os atores mencionam a autonomia “universitária” (03/B2d/SSC/1, p. 42; 03/B2d/SSC/1, p. 341; 05/B2f/EMG, p. XII; 03/B2a/JMG, p. 9) ou da “universidade” (05/B2d/SSC/2, p. 180; 05/B1e/CRUP/2, p. 7; 05/B2d/SSC/2, p. 265; 05/B2d/JPeQ, p. 61;

07/A3/CNE/14, p. 28404), não sendo possível determinar se incluem no termo o subsistema politécnico. Existem, no entanto, referências à autonomia das IES, sem discriminação de subsistema (06/B2b/AM/2; 03/A2f/MCES/1, pp. 14-15; 04/A3/CNE/8, p. 12892), o que aliás é reafirmado nos normativos legais caracterizados do ensino superior:

Os estabelecimentos de ensino superior público **gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar** (03/A1a/AR/1, Artº 5º, 1).

As instituições de ensino superior públicas **gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado**, com a diferenciação adequada à sua natureza (07/AR/A1a/5, Artº 11º, 1).

Estando a autonomia consignada na lei, é sobre o conceito, significado e implicações que atores, tais como o CNE, Simão *et al.*, o CNAVES, o CRUP, Eduardo Marçal Grilo, José Mariano Gago, se pronunciam. A autonomia é concebida dos diversos ângulos que os respetivos atores consideram fundamentais, como evidenciam as seguintes unidades de texto:

1. Natureza do ensino superior (mencionada pelo CNE e por José Veiga Simão):

... talvez o problema mais importante que tem que ver com a racionalização da rede seja justamente o da autonomia das instituições, que a Constituição consagra⁸¹.

Esta garantia tem que ver essencialmente com a própria **concepção valorativa do acto de ensinar**, e não com a diversidade dos subsistemas, ou, dito de outro modo, há certamente um **núcleo duro do conceito de autonomia** que tem de ser respeitado em todos os subsistemas para corresponder ao **conceito de ensino superior**” (04/A3/CNE/8, p. 12892).

Neste quadro de pensamento, **a educação e a formação** devem ser conceptualizadas e realizadas em correspondência com “indicadores de qualidade e de excelência”, **inerentes à natureza dos actos de criação**, seja ela literária, artística, educativa, científica, tecnológica, económica ou social (07/B2a/JVS, p. 235).

... a excelência só pode ser atingida na escola ou na universidade através de uma **autonomia real e responsável**, conducente à diversidade de modelos de governação académica e de

⁸¹ A Constituição da República Portuguesa consagra, exclusivamente, a autonomia da universidade no seu Artigo 76º, 2, nos seguintes termos: “As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.”

modelos de gestão, mas sempre num quadro que mantenha **como último destinatário a pessoa humana** (07/B2a/JVS, p. 236).

2. Independência do poder político, económico e ideológico (mencionada por por Simão *et al.*):

No seio das sociedades modernas, as instituições do ensino superior devem *desenvolver-se como entidades autónomas que, de modo criativo, produzem e transmitem a cultura através da investigação, do ensino e da aprendizagem*. A Magna Carta de Bolonha aponta, assim, para que as universidades se abram cada vez mais às necessidades do mundo contemporâneo **com independência de todo o poder político, económico e ideológico** (03/B2d/SSC/1, p. 42).

3. Independência ética e científica (mencionada por por Simão *et al.*):

A Carta Magna das Universidades Europeias (Bolonha, 1988) enuncia **valores académicos intrínsecos ao conceito de Universidade**, nomeadamente a sua **independência ética e científica**, a indissociabilidade entre o ensino e a investigação, a liberdade de investigação e formação e a universalidade do seu âmbito de actuação (05/B2d/SSC/2, p. 265).

4. Autonomia ontológica (mencionada por pelo CNE):

A concepção da Constituição Portuguesa, ao mesmo tempo herdeira de uma das tradições universitárias mais antigas do ocidente e correctora de desvios anteriores que eliminou, é profundamente humanista, e por isso institucionalista: a **universidade** é uma **instituição, não é um serviço** subordinado à hierarquia política e administrativa (07/A3/CNE/14, p. 28404).

5. Autonomia axiológica (mencionada por Simão *et al.* nas duas monografias, pelo CNAVES e pelo CRUP):

Podemos afirmar que a **autonomia universitária** emerge como a essência da vida das instituições, devendo, como afirmam Marcelo Rebelo de Sousa, Vital Moreira e Freitas do Amaral, procurar-se as suas raízes no “**direito à educação e à cultura**”, na “**liberdade de aprender e ensinar**”, no “**direito de professores e alunos participarem na gestão**” e, muito particularmente, “na **liberdade de criação intelectual, artística e científica**”, que a *Magna Carta Universitatum*, assinada em Bolonha em 1988, traduz exemplarmente (03/B2d/SSC/1, p. 341).

Qualquer que seja a evolução, impõem-se os referenciais da Magna Carta das Universidades Europeias, de forma inequívoca, com respeito pela história e essência da Universidade, como

instituição autónoma que, de forma crítica, produz e transmite a cultura através da investigação e do ensino.

Isto quer dizer que **a autonomia científica e pedagógica se integra numa *dimensão atributiva* inerente à essência do ensino superior**, enquanto que a autonomia administrativa e financeira assume uma *dimensão funcional*, conforme salienta Marcelo Rebelo de Sousa. É que a primeira abrange, sobretudo, a **autonomia axiológica ou a dos valores assumidos** (05/B2d/SSC/2, p. 180).

A Magna **Charta Universitatum**, proclamada em Bolonha em 8 de Setembro de 1998, considera que "a universidade é, no seio das sociedades diversamente organizadas e em virtude das condições geográficas e do peso da história, uma **instituição autónoma que, de modo crítico, produz e transmite a cultura através da investigação e do ensino**" (05/A4/CNAVES/5, linhas 60-76).

Diremos que a incumbência cometida à Universidade é a da procura independente, intransigente e incansável da Verdade (05/B1e/CRUP/2, p. 3).

Para realização da missão que lhe está socialmente cometida... **a autonomia universitária** aparece como **condição inelutável da essência e existência da Universidade**. Entendemos a autonomia como a **condição de possibilidade da liberdade** da Universidade. Sendo a missão suprema da Universidade o compromisso activo com a procura e construção da verdade, como pensá-la sem liberdade – liberdade de investigação, liberdade de pensamento, liberdade de expressão do pensamento, liberdade de ensino e aprendizagem, liberdade de posicionamento cívico e político?

Como pensá-la sem a autonomia, que é a raiz viva da própria liberdade – autonomia científica, pedagógica, organizacional, administrativa, financeira e patrimonial? (05/B1e/CRUP/2, p. 7).

6. Valor em si próprio (mencionado por Eduardo Marçal Grilo):

Quanto à autonomia, o que importa sublinhar é a importância intrínseca de que se reveste, uma vez que consideramos **a autonomia da instituição universitária como um valor em si mesmo que não pode, nem deve ser posto em causa** (05/B2f/EMG, p. XII).

7. Garante da liberdade e da democracia (mencionado por José Mariano Gago, em 2003, antes de ser Ministro):

A autonomia universitária **nada tem a ver com critérios de eficiência**, mas com o papel autónomo da universidade na **garantia da liberdade de pensar e de difundir o pensamento livre**. Esta a razão fundamental da autonomia universitária como **pilar da democracia** (03/B2a/JMG, p. 9).

A autonomia institucional é aqui complementarmente vista como condição de concretização do direito à liberdade de realizar a missão do ensino superior, como condição para o exercício dessa liberdade e como garante social da liberdade e da democracia. O valor da autonomia não é porém absoluto. De facto, identificam-se perspectivas reconfiguradoras da autonomia das instituições. Uma é a perspectiva da responsabilidade: “à autonomia das instituições faltou uma componente essencial de todo o processo: a responsabilidade” (03/A2f/MCES/1, p. 14), o que levou ao “mau uso e abuso da autonomia” (ibidem), ou, numa outra formulação, da “prestação de contas (*accountability*)” (04/B2a/JP/1, p.6). Esta perspectiva é igualmente assumida pelo CRUP:

É nosso pensamento que o par autonomia-liberdade implica responsabilidade. É nosso pensamento que à efectividade da autonomia e da liberdade deve corresponder, pessoal e institucionalmente, a responsabilidade (05/B1e/CRUP/2, p. 7).

Outra perspectiva é a da necessidade de contrariar a tendência para o corporativismo e da abertura ao exterior em competição internacional:

A autonomia universitária foi, nos últimos anos, uma conquista inestimável. Podemos e devemos aprofundá-la. Mas há uma questão a que não podemos nem devemos fugir: mais autonomia exige maior responsabilidade. Queremos um ensino superior aberto e de qualidade, centrado no saber e na aprendizagem **e não enredado na defesa dos interesses parcelares das instituições, dos alunos, dos professores ou dos funcionários**.

Queremos um ensino superior em que as instituições não vivam viradas para dentro, mas que sejam **capazes de se afirmar em concorrência com as suas congéneres internacionais** (03/A2e/MCES, p. 9).

O trinómio autonomia-liberdade-responsabilidade, verdadeiro coração do organismo universitário vivo e palpitante, deve ser articulado com idêntico trinómio da Sociedade portuguesa. Ele é entendido por nós como **incompatível com uma comunidade universitária atravessada e dilacerada por interesses corporativos, particulares e egoístas**, e só congruente com uma comunidade saudável, em que as tensões opostas são assumidas como a condição da harmonia global, não como a implantação hegemónica de uma

das tensões, seja ela qual for. Para a Universidade pública portuguesa, como para a Sociedade portuguesa, **é tempo de sepultar sem possível ressurreição o corporativismo** (05/B1e/CRUP/2, p. 7).

Esta questão é retomada por Eduardo Marçal Grilo, no âmbito do Debate Nacional da Educação, promovido pelo CNE em 2006-07:

É preciso designar os reitores e torná-los responsáveis perante um Board of Trustees... Insisto neste ponto, porque acho que ele é um bocadinho o ovo de Colombo, onde estão muitos dos problemas de accountability das universidades, ou seja, da prestação de contas, da capacidade que elas têm para se relacionar com o exterior, de **quebrar a corporação dos professores, que é fortíssima nas universidades** e que tomou as universidades como uma espécie de território seu, onde se manda e que, **muitas vezes, está mais virada para o interesse dos professores do que para o interesse dos estudantes** (06/B2a/EMG/1, p. 116).

Síntese

Como é visível na Tabela 8, a presença dos valores liberdade e autonomia institucional é constante ao longo do tempo. Surge em documentos de natureza diversa, quer do tipo A (oficiais) quer do tipo B (públicos), sendo defendida tanto por atores individuais como por atores coletivos.

A autonomia das IES é encarada como inerente à natureza e missão do ensino superior e como condição da sua liberdade, bem como garante da liberdade e da democracia na sociedade. Estes valores, em linha com os valores consignados na *Magna Charta Universitatum*, tais como a autonomia, a independência e a liberdade de ensinar e aprender, surgem como os valores dominantes.

Com menos incidência, surgem referências à necessidade de existirem “condicionadores” do exercício da autonomia, como forma de contrariar a tendência para o corporativismo, tais como a responsabilidade, a abertura ao exterior e a prestação de contas à sociedade. Estes princípios, associados ao neoliberalismo e à Nova Gestão Pública (NGP), embora menos referidos, estão presentes, sendo defendidos principalmente por atores coletivos, incluindo o CRUP.

Verifica-se assim a coexistência de dois tipos de valores: os valores consignados na *Magna Charta Universitatum* – autonomia, independência e liberdade – e os valores subjacentes à NGP, associados ao controlo social dos serviços públicos: responsabilidade e prestação de contas.

Distribuição dos tipos de documento, por data e por ator:

Tabela 13: Liberdade e autonomia institucional

Data	Ator	Tipo Texto
2002		
2003	Simão <i>et al.</i> Assembleia da República José Mariano Gago MCES	Monografia (B2d) Lei (A1a) Comunicação (B2a) Prefácio (A2f)
2004	CNE Júlio Pedrosa	Parecer (A3) Comunicação (B2a)
2005	Simão <i>et al.</i> Eduardo Marçal Grilo Pedrosa, J. & Queiró, J. F. CNAVES CRUP	Monografia (B2d) Prefácio (B2f) Monografia (B2d) Parecer (A4) Reflexões (B1e)
2006	Adriano Moreira Eduardo Marçal Grilo	Artigo (B2b) Comunicação (B2a)
2007	CRUP CNE Assembleia da República José Veiga Simão	Reflexões (B1e) Parecer (A3) Lei (A1a) Comunicação (B2a)
2008		

O ensino superior como bem público e como responsabilidade pública

Tanto atores coletivos (AR, CNAVES, CNE, CRUP), como atores individuais (*e.g.* Júlio Pedrosa, José Mariano Gago, Sérgio Machado dos Santos) consideram que o ensino superior é um bem público.

Para o CNAVES, que se pronuncia sobre o assunto no âmbito de um Parecer sobre o ensino transnacional, o ensino superior é um bem público e, consequentemente, uma responsabilidade pública. Tal conceção resulta, entre outros, dos seguintes princípios reconhecidos por um número de organizações internacionais⁸²:

⁸² São mencionadas a *European University Association (EUA)*, o *American Council on Education (ACE)*, a *Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC)* e o *Council for Higher Education Accreditation (CHEA)*; a declaração conjunta assinada em Março de 2002 pela EUA e pela ESIB (*The National Unions of Students in Europe*); o memorando *The Bologna Process and the*

A educação constitui um **direito humano fundamental, não podendo ser encarado como uma mercadoria** sujeita a forças não reguladas e incontroladas do mercado; **O ensino superior é um bem público**, ao serviço do desenvolvimento dos indivíduos e do desenvolvimento sustentado da sociedade como um todo; Consequentemente, o ensino superior constitui **uma responsabilidade pública**, devendo continuar a ser **regulado pelas autoridades públicas legítimas** (02/A4/CNAVES/3, p. 18238).

Ainda sobre o ensino transnacional, num outro Parecer, de 2005, o CNAVES lembra que o ensino superior tem responsabilidades na construção e no aprofundamento de uma sociedade democrática, tem uma forte dimensão institucional, está enraizado nas culturas nacionais e está, por isso, consagrado na Constituição como um direito fundamental:

Não admira que, no espaço português, **o ensino superior seja considerado um bem público e a lei constitucional lhe tenha dado foros de cidadania, consagrando-o como direito fundamental** (artigo 76º) (05/A4/CNAVES/5, 2).

Na realidade, os textos legais publicados no período em análise reafirmam os preceitos constitucionais relativos: às obrigações do Estado relativamente à rede pública de ensino superior, à garantia da autonomia das IES e ao financiamento do ensino superior público e apoio ao ensino superior privado; às responsabilidades das IES na disponibilização do ensino superior para todos, através da criação de condições especiais de acesso, na perspetiva da aprendizagem ao longo da vida:

Cabe ao Estado, no domínio do ensino superior:

- a) Garantir a liberdade de criação e de funcionamento de estabelecimentos de ensino;
- b) Criar uma **rede de estabelecimentos públicos** que, no respeito pelas liberdades de aprender e de ensinar, cubra as necessidades de **toda a população** (03/A1a/AR/1, Artº 1º).

O Estado incentiva a educação ao longo da vida, de modo a permitir a **aprendizagem permanente, o acesso de todos os cidadãos aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação, artística e musical**, e a realização académica e profissional dos estudantes (03/A1a/AR/1, Artº 4º, 3).

Incumbe ao Estado, no domínio do ensino superior, desempenhar as tarefas previstas na

Constituição e na lei, designadamente:

a) Criar e manter a **rede de instituições de ensino superior públicas e garantir a sua autonomia**;

....

i) Nos termos da lei, **financiar as instituições de ensino superior públicas** e apoiar as instituições de ensino superior privadas (07/AR/A1a/5, Artigo 26.º, 1).

Nos termos da Constituição, incumbe ao Estado a criação de uma **rede de instituições de ensino públicas que satisfaça as necessidades do País** (07/A1a/AR/5, Artº 4º, 2).

O Programa do XVII Governo Constitucional consagra como um dos objectivos a prosseguir para a política do ensino superior a promoção de **igualdade de oportunidades no acesso a este grau de ensino, atraindo novos públicos**, numa lógica de aprendizagem ao longo de toda a vida.

A prossecução de tal objectivo passa pela **aprovação de regras que facilitem e flexibilizem o ingresso e o acesso ao ensino superior**, nomeadamente a estudantes que reúnam condições habilitacionais específicas, alargando a respectiva área de recrutamento (06/A1b/G/4, p. 2054).

As instituições de ensino superior... asseguram as condições para que **todos os cidadãos** devidamente habilitados **possam ter acesso ao ensino superior e à aprendizagem ao longo da vida** (07/AR/A1a/5, Artº 2º, 2).

O CNE, Júlio Pedrosa e Sérgio Machado dos Santos invocam os princípios incorporados no PB e na Estratégia de Lisboa:

... estamos também perante problemas que se não resolvem sem ultrapassar três outras questões: a assumpção da **educação superior como um bem público e uma responsabilidade pública** (Comunicados dos Conselhos de Ministros de Praga, 2001 e de Berlim 2003)... (04/B2a/JP/1, p. 6).

... Os Ministros reafirmam... que “o ensino superior é **um bem público e uma responsabilidade pública**” e que “na cooperação e nas trocas internacionais (de serviços educacionais) os **valores académicos devem prevalecer**” (03/B2a/SMS/1, p. 152-153).

Valorizando a importância decisiva da **educação superior** para o reforço da competitividade e atractividade do espaço europeu de educação e investigação, no quadro das grandes opções

que norteiam a Estratégia de Lisboa, o CNE defende que **esta deve constituir um bem e uma responsabilidade públicos** (05/A3/CNE/9, p. 9130).

O CRUP invoca quer a Constituição quer os compromissos no âmbito do PB:

Primeiro que tudo reafirma-se a **responsabilidade pública** de proporcionar a oportunidade de qualificação dos portugueses através da frequência e obtenção de graus académicos no **ensino superior, considerado como bem público**.

A responsabilidade primeira do Estado nesta política decorre de compromissos constitucionais e mesmo internacionais, como é o caso do comunicado da **Cimeira Europeia de Ministros da Educação em Praga, Maio de 2001** (03/B1a/CRUP/1, p. 4).

No caso de José Mariano Gago, antes de ser Ministro, em 2003, são as convicções filosóficas que são afirmadas:

Sou daqueles que acredita no legado da revolução francesa e da declaração de Condorcet à Assembleia Constituinte: **a instrução pública ao mais alto nível é obrigação do Estado para a totalidade dos cidadãos** (03/B2a/JMG, p. 4).

Mais para o fim da década, E. Marçal Grilo formula dúvidas relativamente ao prosseguimento de políticas públicas consonantes com o princípio de que o ensino superior é um bem público suportado pelo Estado e anuncia uma tendência europeia de seguir os Estados Unidos no sentido da privatização do ensino universitário:

A partir de 2001, 2002, 2003, e **apesar das declarações que os senhores reitores fazem de que o ensino universitário e a universidade são um bem público**, os países europeus deram-se conta de que os seus **governos estão a entendê-lo sobretudo como um bem privado**, muito à semelhança do que se passa nos Estados Unidos... Não digo que se caminhe para isso, mas caminha-se no sentido de **as universidades cada vez mais terem de encontrar os seus próprios financiamentos** (08/B2a/EMG/2, p. 36).

Síntese

Os princípios de que o ensino superior é um bem público e é uma responsabilidade pública são afirmados por vários atores, sobretudo coletivos, quer em documentos legais quer em pareceres, oficiais e públicos (AR, Governo, CNAVES, CNE, CRUP), até 2006. Na defesa destes princípios, que ficaram plasmados no RJIES, alguns atores invocam a Constituição, outros a filosofia expressa do PB e da Estratégia de Lisboa. O RJIES explicita as obrigações do Estado relativamente à manutenção de uma rede pública de ensino superior, à garantia da

autonomia das IES e ao financiamento do ensino superior público e apoio ao ensino superior privado. Explicita, igualmente, a responsabilidade das IES na criação de condições de acesso ao ensino superior para todos, na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida.

No final da década, as referências ao ensino superior como bem público e responsabilidade pública são escassas, com atores como Marçal Grilo a assinalar a tendência dos governos europeus para seguir o modelo privado do ensino superior americano. Referências deste tipo não surgem nos documentos oficiais.

Distribuição dos tipos de documento, por data e por ator:

Tabela 14: O ensino superior como bem público e como responsabilidade pública

Data	Ator	Tipo Texto
2002	CNAVES	Parecer (A4)
2003	Assembleia da República Sérgio Machado dos Santos CRUP José Mariano Gago	Lei (A1a) Comunicação (B2a) Parecer (B1a) Comunicação (B2a)
2004	Júlio Pedrosa	Comunicação (B2a)
2005	CNAVES CNE	Parecer (A4) Parecer (A3)
2006	Governo	Decreto-Lei (A1a)
2007	Assembleia da República	Lei (A1a)
2008	Eduardo Marçal Grilo	Comunicação (B2a)
2009		

O ensino superior como bem universal

O conceito de ensino superior como um bem ou um direito universal não está enunciado como tal em nenhum documento. No entanto, as unidades de texto transcritas na secção anterior, quer da comunicação de José Mariano Gago (03/B2a/JMG, p. 4), quer dos textos legais (03/A1a/AR/1, Artº 1º; 03/A1a/AR/1, Artº 4º, 3; 07/AR/A1a/5, Artº 2º, 2; 07/A1a/AR/5, Artº 4º, 2), tornam claro que, pelo menos para estes atores, o conceito de ensino superior como bem público está associado ao princípio da universalidade do direito ao ensino superior. Daí, que a lei estabeleça como uma obrigação do Estado a provisão e financiamento de uma rede pública que cubra as necessidades de toda a população e as medidas para o alargamento da base de recrutamento, com a criação de condições especiais para estudantes adultos.

A defesa do alargamento e da diversificação das condições de acesso pressupõe não só igualdade de oportunidades para toda a população em idade escolar mas também a inclusão daqueles que prematuramente saíram do sistema educativo:

Não estamos a procurar resolver problemas conjunturais de escassez de alunos nas instituições de ensino superior. Esta **possibilidade de acesso** tem que ser encarada pela positiva, pois o que queremos é, garantindo a qualidade da formação, **alargar as oportunidades de acesso ao ensino superior** (02/B1a/CCISP/3, p. 9).

Torna-se igualmente necessário introduzir o princípio da **igualdade de oportunidades para todos no acesso à educação**, sem discriminação sócio-cultural ou de sexo, de modo a ser salvaguardada a **equidade social**. Na contratualização pelo Governo de escolas privadas para efeitos de constituição da rede escolar de serviço público, deve ser salvaguardada a **equidade social e a vivência democrática da pluralidade sócio-cultural** (04/A3/CNE/7, 2) 6).

O anteprojecto recolhe, em geral, o parecer favorável do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), considerando que o mesmo pode constituir um importante instrumento de promoção da **igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior**, de atracção de novos públicos, numa lógica de **aprendizagem ao longo de toda a vida**, como bem se sublinha no preâmbulo (06/B1a/CCISP/7, p. 1).

A Lei de Bases do Sistema Educativo consagrou **o direito ao acesso ao ensino superior** a indivíduos que, não estando habilitados com um curso secundário ou equivalente, **façam prova, especialmente adequada, de capacidade para a sua frequência** (06/A1b/G/4).

Paralelamente à defesa da diversificação do acesso, surge a exigência da diversidade da oferta, para que esta se adeque a públicos diferentes. A diversidade pode concretizar-se através quer da flexibilidade dos percursos curriculares quer da diversificação dos perfis de formação, tirando partido do sistema binário português:

A **diversidade** constitui-se, efectivamente, como um **valor essencial a preservar...** a) no contexto da **aprendizagem ao longo da vida**, a existência de pontos intermédios de saída nos processos de formação poderá permitir **percursos intermitentes e diferenciados de formação...** b) no contexto da democratização do acesso, em que as instituições de ensino superior **deixaram de trabalhar apenas com uma pequena elite de estudantes...** (02/B2b/SMS/1, p. 51).

O Governo é favorável ao desenvolvimento de um sistema do ensino superior orientado para **públicos necessariamente diversificados**, no âmbito do qual a **diversidade** e a **flexibilidade** devem ser orientadas a dois níveis, nomeadamente ao nível da especialização e ao nível do desempenho institucional. A coexistência de formações e de ambientes de ensino e pesquisa de **perfil típico daqueles tradicionalmente associados a universidades** e de **perfil tradicionalmente associado a politécnicos** constitui uma **riqueza de que não deveremos abdicar**, a qual requer um relacionamento mais estreito de ambos os subsistemas universitário e politécnico com congéneres noutros países, nomeadamente na Europa, **valorizando a excelência em ambos os subsistemas e a especificidade de cada um deles** (06/A2b/MCTES, p. 331).

Síntese

O direito universal ao ensino superior emerge em pareceres do CCISP e do CNE e em documentos de José Mariano Gago e de Sérgio Machado dos Santos. Está também subjacente a medidas políticas consagradas nos textos legais publicados no período em análise.

O princípio da universalidade do direito ao ensino superior está na base da defesa do alargamento da base social de acesso pela promoção de uma política de igualdade de oportunidades, bem como da promoção de condições diferenciadas para públicos diferenciados. Incluem-se aqui medidas orientadas para a diversificação das ofertas de formação e a flexibilidade curricular, por forma a que as IES consigam uma melhor adequação do ensino superior aos interesses e às necessidades de um leque mais vasto de estudantes.

Distribuição dos tipos de documento, por data e por ator:

Tabela 15: O ensino superior como bem universal

Data	Ator	Tipo Texto
2002	CCISP Sérgio Machado dos Santos	Parecer (B1a) Artigo (B2b)
2003	Assembleia da República José Mariano Gago	Lei (A1a) Comunicação (B2a)
2004	CNE	Parecer (A3)
2005		
2006	CCISP Governo MCTES	Parecer (B1a) Decreto-Lei (A1b) Despacho (A2b)
2007	Assembleia da República	Lei (A1a)
2008		
2009		

Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV)

Os princípios da ALV que, segundo o CNAVES, estão subjacentes à Declaração de Bolonha, põem em evidência novos conceitos de educação que lhe estão associados: um grau ou diploma exprime um conjunto de conhecimentos, competências e capacidades; as fontes e o processo de aquisição de conhecimentos, competências e capacidades tanto pode ocorrer em contexto escolar como em contexto não escolar, não formal ou informal:

... quando na declaração de Bolonha se coloca, em relação ao ensino superior, a expectativa de «validação e creditação de formação e experiência», parte-se de **dois princípios de referência** para todo o quadro de reflexão que queira fazer-se:

- a) Significado de um grau ou diploma — **um grau ou diploma de ensino superior exprime um conjunto de conhecimentos, competências e capacidades**, tendo como função essencial dar a conhecer à sociedade que o seu detentor possui, no mínimo, todos eles;
- b) Diversidade de processos de aquisição — **os conhecimentos, competências e capacidades valem por si, independentemente da forma como são adquiridos**.

A adopção destes dois princípios de referência coloca dois problemas à lógica tradicional de funcionamento do sistema de ensino superior:

Por um lado, **afastar-se da tendência para valorizar a dimensão cognitiva do processo educativo**, na medida em que, com muita frequência, a organização curricular dos cursos apenas evidencia as disciplinas constituintes, pressupondo que, da sua frequência, decorre a aquisição de um conjunto de «competências» e «capacidades» não definidas explicitamente;

Por outro, **reconhecer que deixou de ser o campo exclusivo da aprendizagem**, aceitando que as oportunidades para que ela se possa realizar **são cada vez mais variadas e abundantes** (02/A4/CNAVES/2, p. 4949).

Ganha, assim, valor um outro tipo de conhecimentos, traduzível em competências e capacidades, não só adquiridas através da prática profissional mas também provenientes de outras fontes de informação associadas às tecnologias de informação disponíveis na sociedade. Isto leva o CRUP a relativizar a importância tradicional da universidade:

Num contexto em que **a informação, mesmo a informação científica especializada, está universalmente acessível** graças às novas tecnologias das comunicações e à Internet, **a função que a universidade exerceu ao longo de séculos** de repositório privilegiado do conhecimento e instância por excelência da sua transmissão, **vê a sua importância**

diminuída face aos novos desafios que se lhe colocam na emergente “sociedade do conhecimento” (04/B1e/CRUP/1, p. 14).

A generalidade dos outros atores coletivos também refere novas conceções de conhecimento, de aprendizagem e de qualificação, em consonância com valores já mencionados como a equidade, a pluralidade, a diversidade e a coesão social. Para o CNE, o conhecimento académico, transmitido e adquirido em ambiente escolar, tradicionalmente associado às elites e correspondendo a um período específico de formação inicial, deixa de deter a exclusividade para ser considerado como tal:

A designação ‘**aprendizagem**’ tem de ser entendida como **integrando os tradicionais conceitos de educação (inicial) e de formação profissional** referindo-se à apreensão e desenvolvimento de conhecimentos, competências e aptidões qualquer que seja o seu contexto e dimensão». Na actual sociedade do conhecimento, a «lei de bases da educação» alargaria os seus horizontes ao adoptar, em toda a sua extensão, **não um discurso a partir da escola** (pré-escolar, escolar e extra-escolar) mas, antes, uma **perspectiva de «aprendizagem ao longo da vida»** (04/A3/CNE/7, 1).

Este tipo de conhecimentos, que, na perspectiva da ALV constitui uma componente importante da formação das pessoas, é, assim, transformado em valor. Como tal, o entendimento é de que este deve ser reconhecido, integrado e validado pelo sistema educativo:

Todos os adultos são portadores de competências. Reconhecer e validar competências significa, por isso, assumir uma **postura educativa que valoriza a identificação de recursos e potencialidades**, mais do que aquela que está sobretudo preocupada em sublinhar carências e necessidades (02/B1a/CCISP/3, p. 2).

A Lei de Bases do Sistema Educativo deve ser alterada à luz dos **princípios da Aprendizagem ao Longo da Vida. Flexibilidade e reconhecimento de competências, sem excluir as adquiridas fora do ambiente escolar**, devem ser o pano de fundo de uma visão integrada (03/B1a/CRUP/1, p. 2).

Esta medida inovadora irá permitir que os **estudantes adultos** sejam considerados para efeitos de entrada ou reingresso no ensino superior, não só em função dos certificados escolares que eventualmente possuam, mas **sobretudo pelo que sabem e pelo que sabem fazer, independentemente do modo da sua aquisição**, desde que considerado relevante para o curso ou para as disciplinas a que se pretendem candidatar (04/B1e/CRUP/1, p. 56).

Este exercício, de **correspondência entre competências detidas e objectivos de aprendizagem das disciplinas**, pode ser realizado de forma mais ou menos flexível, dependendo da cultura institucional. No entanto, o espírito de Bolonha é de que esta creditação deverá ser realizada com flexibilidade, com referências aos objectivos essenciais ou nucleares... a tendência será para, cada vez mais, **se valorizar as competências reais em detrimento das abordagens meramente administrativas** (06/B2b/PL/2, p. 12).

A valorização de conhecimentos e competências adquiridos em ambiente não escolar e a consideração de que todos os adultos são detentores de conhecimentos e competências, que podem e devem ser reconhecidos e validados pelas instituições académicas, leva a que a educação e a formação sejam vistas como devendo constituir uma globalidade e um estado permanente que se deve estender ao longo da vida:

Necessidade de uma **nova visão estratégica**, orientada pela intenção de **articulação constante entre a educação e a formação, encarando-as em perspectiva conjunta e assumindo as consequências organizacionais e programáticas decorrentes**.

Trata-se, no fundo, de **dar sentido concreto ao conceito de educação permanente**, assegurando, em relação a cada indivíduo, a expectativa de uma acção educativa e formativa com **carácter de continuidade**, num horizonte temporal que, como já se disse, se estende **do berço até ao termo da vida** (02/A4/CNAVES/2, p. 4949).

... a primeira ideia a reter é a de que o processo da "**validação e creditação de formação e experiência**", em qualquer nível de ensino, é uma **inerência irrecusável** de um **princípio acolhido pelos sistemas educativos mais evoluídos** e traduzido na ideia de que a "**educação e a formação têm um carácter permanente**, estendendo-se por todo o percurso de vida" de cada um (02/A4/CNAVES/2, p. 4949).

... a visibilidade de uma educação permanente com qualidade se não esgota numa lógica estreita de continuidade entre a acção educativa e a acção formativa, pois supõe, igualmente, uma **perspectiva global de concepção** que, designadamente, assegure uma coerência interna de processos que favoreça **mecanismos de alternância** e a definição e aplicação de uma matriz de **correspondência mutua entre graus académicos e qualificações profissionais** (02/A4/CNAVES/2, p. 4949).

... está em causa a **definição e aplicação de processos que permitam a identificação dos "conhecimentos, competências e capacidades"** detidas pelos cidadãos e, bem assim, a

correspondente validação e creditação, numa lógica de inserção na estrutura organizativa de um qualquer curso conferente de grau ou diploma (02/A4/CNAVES/2, p. 4950).

Estes dois princípios - valorização não só dos conhecimentos mas também das competências e capacidades detidas e a irrelevância das formas de aquisição, que são enunciados ao longo da primeira metade da década, são reafirmados por Pedro Lourtie numa comunicação sobre o Quadro de Qualificações do Ensino Superior, apresentada no CNE em 2008:

O que nos interessa, e talvez essa seja a **mensagem mais importante**, é a formação que as pessoas vão adquirir, quais **os conhecimentos, as competências e as capacidades que desenvolvem, não o processo pelo qual lá chegaram**. Este é um **aspecto importante do Processo de Bolonha** (08/B2a/PL/4, p. 117).

O que se define é **o que as pessoas são capazes de demonstrar que aprenderam**, que adquiriram como conhecimentos e competências ao longo da sua formação – **conhecimentos, capacidades, aptidões, atitudes** –, ou seja, **o perfil de profissional que se quer formar** (08/B2a/PL/4, p. 119).

Se, por um lado, se valoriza os saberes das pessoas, por outro, reconhece-se que numa sociedade em acelerada mudança, em que o conhecimento é a base do desenvolvimento económico, esses saberes necessitam de ser permanentemente atualizados ao longo da vida dos indivíduos. Neste sentido, a dimensão de ALV faz entrar novos públicos no ensino superior:

É bom considerar que, na “**sociedade do conhecimento**” em que vivemos, aquele princípio (todos os adultos são portadores de competências) tem de ser sempre complementado por um outro, também essencial: **todas as competências são sempre insuficientes e podem, por isso, ser melhoradas** (02/B1a/CCISP/3, p. 2).

Numa **sociedade do conhecimento**, em que a **aprendizagem ao longo da vida se tende a tornar a regra para todos os cidadãos**, aprendizagem essa frequentemente realizada de um **modo não formal fora das instituições do sistema de ensino**, o ECTS é também visto **como capaz de traduzir a valia dessas aprendizagens, creditando-as devidamente**, permitindo assim **percursos formativos diversificados**, nomeadamente através da **abertura de portas de acesso ao sistema de ensino que se encontram tradicionalmente fechadas a quem não tem um percurso académico convencional** (04/B1e/CRUP/1, p. 16).

Nos tempos que vivemos, se existe uma lógica na vida e no pensamento, ela traduz-se numa

perspectiva constante de mudança, o que coloca a pessoa humana em posição de permanente esforço de adaptação a novas situações de vida social e profissional.

Em consequência, **a formação da pessoa humana exige uma atitude de continuidade que se estende por toda a vida**, recusando qualquer ideia de carácter definitivo em qualquer momento e desde logo, **no termo de qualquer segmento escolar** (05/B2d/SSC/2, p. 129).

O Sistema Nacional de Qualificações prossegue no sentido do **reconhecimento dos resultados de aprendizagem**, o que reflecte uma mudança importante na forma de conceptualização e descrição das qualificações, ao permitir compará-las de acordo com as **competências** a que correspondem e não com os métodos ou vias de ensino e formação pelos quais foram adquiridas (09/A2a/ MCTES/3).

Também são estes princípios que subjazem à “mudança nos paradigmas de formação” referidos no Decreto-Lei nº 45/2005, o primeiro Decreto-Lei relativo ao PB e na Portaria que institui o Sistema Nacional de Qualificações, última medida do que neste trabalho se definiu como a 2ª fase de concretização do PB:

No plano do ensino superior preconiza-se uma importante **mudança nos paradigmas de formação, centrando-a na globalidade da actividade e nas competências que os jovens devem adquirir**, e projectando-a para **várias etapas da vida de adulto**, em necessária **ligação com a evolução do conhecimento e dos interesses individuais e colectivos** (05/A1b/G/3, Introdução).

Porque se valoriza por igual as competências **obtidas por vias formais, não formais e informais**, é necessário estabelecer um quadro que compare essas competências, **independentemente do modo como foram adquiridas** (09/A2a/MCTES/3, p. 4776).

Referências ao conhecimento e à ALV enquanto valores da sociedade atual, por parte de atores individuais, são escassas. Além de Pedro Lourtie, apenas J. Veiga Simão, no CNE, no âmbito do Debate Nacional sobre Educação, fala de um novo conceito “de cidadania e civilidade” associado ao conceito de “educação-formação ao longo da vida” que pressupõe um “novo sistema educativo, escolas novas e universidades novas”:

Ao chegarmos ao ano de 2007... ter-se-ia a esperança de podermos concentrar as nossas preocupações sobre o impacto do conceito de **educação-formação ao longo da vida**, como consequência e causa de uma **nova filosofia do desenvolvimento**, a qual, apesar de **assente em princípios materialistas de mercado e de distribuição de custos e lucros**, não deixa, felizmente, de iluminar caminhos de **uma nova ética de feição solidária e humanista**, que

os tempos do futuro sublinham, não apenas em termos de carta de sobrevivência, mas, sobretudo, em termos de **filosofia de existência**. Isto significa que ao quisermos melhorar a educação e formação constatamos que nos encontramos no limiar da definição dum **novo conceito de cidadania e civilidade**, que deveria operar a partir dum novo sistema educativo e formativo, melhor dizendo, de escolas novas e de universidades novas (07/B2a/JVS, p. 234).

Por outro lado, Alberto Amaral critica a mudança, que ele considera implícita no conceito da ALV, de fazer passar a responsabilidade do Estado relativamente ao emprego para a responsabilidade do indivíduo o qual, para se manter empregável tem de investir ele próprio continuamente na sua formação:

Tradicionalmente, **o direito ao emprego é entendido como uma responsabilidade do Estado**, enquanto **a empregabilidade é uma responsabilidade individual**. O que há em Bolonha é essa transformação. **Diz-se aos indivíduos qualquer coisa como "O Estado dá-te o teu primeiro ciclo de formação, estás empregável e a partir daqui a responsabilidade é tua"**. Ou seja, o indivíduo terá que utilizar parte dos seus rendimentos de trabalho para fazer uma formação ao longo da vida e manter-se empregável. **Se não estiver empregado, é porque não investiu o que devia para manter-se empregável, portanto é muito bem feito que esteja desempregado** (05/B2e/AA).

Síntese

Foram sobretudo os atores coletivos que se referiram aos conceitos subjacentes à ALV enquanto valores associados a novas conceções de conhecimento, de educação e de formação. Desta forma, o próprio conceito de ALV é transformado em valor societal.

No que respeita ao conhecimento, assinala-se a valorização de um tipo de conhecimentos que tradicionalmente não era considerado válido em termos académicos. Com a adoção da perspetiva da ALV e a sua transformação em valor do sistema, o conhecimento prático desenvolvido no exercício da cidadania e da atividade profissional ganha relevo e adquire o mesmo valor do conhecimento teórico desenvolvido em ambiente escolar. Concomitantemente, a educação e a formação passam a ser vistas como uma globalidade devendo comportar momentos e mecanismos de alternância. Daqui decorrem duas inovações relativas à missão das IES que 1) passam a integrar na sua missão o reconhecimento e a validação de competências adquiridas em ambiente não escolar; 2) adquirem total

competência para realizar provas institucionais de acesso ao ensino superior, para candidatos adultos.

Com a valorização do conhecimento prático, emerge a defesa de uma abordagem educativa considerada adequada tanto para a validação e creditação de competências como para a formação de futuros profissionais: o processo de ensino-aprendizagem centrado no aprendente e baseado em competências e capacidades e não apenas em conhecimentos.

É de notar a coerência dos princípios enunciados ao longo da década, tendo em conta que as unidades de texto acima apresentadas foram extraídas de documentos desde 2002, estão presentes em pareceres de todos os órgãos consultivos e continuam a ser expostos na explicitação sobre o Quadro de Qualificações do Ensino Superior, apresentada por Pedro Lourtie em 2008, estando consignados na Portaria que institui este Quadro.

Apenas um ator critica a perspectiva da ALV inserindo-a na tendência neoliberal de desresponsabilização do Estado relativamente ao emprego, transferindo essa responsabilidade para os cidadãos.

Distribuição dos tipos de documento, por data e por ator:

Tabela 16: Aprendizagem ao Longo da Vida

Data	Ator	Tipo Texto
2002	CNAVES CCISP	Parecer (A4) Parecer (B1a)
2003	CRUP	Parecer (B1a)
2004	CRUP CNE	Reflexões (B1e) Parecer (A3)
2005	Governo Simão <i>et al.</i> Alberto Amaral	Decreto-Lei (A1b) Monografia (B2d) (Entrevista B2e)
2006	Pedro Lourtie	Artigo (B2b)
2007	José Veiga Simão	Comunicação (B2a)
2008	Pedro Lourtie	Comunicação (B2a)
2009	MCTES	Portaria (A2a)

1.2. Normas ou visão da sociedade

A maioria das referências relativas à sociedade atual, que estão presentes nos textos, aponta para a constatação de três realidades, aceites como incontornáveis: a globalização da

economia assente nas leis do mercado com a decorrente competição a nível mundial; o conhecimento, base das economias modernas, como fator competitivo privilegiado; a UE como lugar de governação supranacional.

É a partir destes pressupostos que os atores se posicionam, quer pela aceitação quer pelo assinalar de questões e tensões e pela identificação de problemas, para construírem a sua visão de sociedade. A partir da análise dos documentos, é possível identificar aspirações, mas também tensões, contradições e receios em torno de uma visão de sociedade que apresenta como traços principais a capacidade competitiva baseada no conhecimento, a coesão social e a coesão europeia. Neste quadro, as IES são vistas pela generalidade dos atores como entidades que devem ser autónomas e independentes do poder político, mas que devem estar articuladas socialmente e ser responsabilizáveis perante a sociedade.

As subcategorias foram definidas de acordo com os dois aspetos que sobressaem da visão dos atores referentes à presente sociedade: uma economia competitiva baseada no conhecimento, com coesão social; IES autónomas e responsáveis perante a sociedade.

Uma economia competitiva, baseada no conhecimento, com coesão social

A visão da Europa como a economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo, com coesão social, é a visão que emerge do discurso de atores, como o MCIES, o CRUP, Simão *et al.* e Marçal Grilo. É a visão disseminada a partir da *Estratégia de Lisboa* e consignada nas conclusões da Cimeira de março de 2000, que é, aliás, referida:

... Estratégia de Lisboa... **um espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social** (04/A2c/MCIES, p. 12).

A União Europeia definiu para si metas que pretendem assegurar que o espaço europeu adquira uma **economia competitiva geradora de rendimentos que reforcem a capacidade de desenvolvimento económico e social** (05/B1e/CRUP/2, p. 1).

... os Chefes de Estado da União Europeia, no Conselho Europeu de Março de 2000, em Lisboa, ao confrontarem-se com os desafios da globalização, definiram como um objectivo estratégico para o futuro da própria União a intenção de **transformar a sua economia na mais competitiva e dinâmica do mundo, potenciadora de um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e mais coesão social** (05/B2d/SSC/2, p. 27).

Numa Europa que procura organizar-se e estruturar-se com o objectivo de ser um espaço altamente competitivo... (05/B2f/EMG, p. VIII).

A par destas afirmações, surgem interpretações da *Estratégia de Lisboa* que explicitam e acentuam dimensões e objetivos que atores, como Simão *et al.*, consideram importantes. Um deles é a inseparabilidade e complementaridade entre o desenvolvimento da economia, do conhecimento e da competitividade, por um lado, e, por outro, o reforço da coesão social:

Na realidade, a Estratégia de Lisboa definiu, nos seus objectivos, uma **relação triangular "economia sustentável"/conhecimento-competitividade/"coesão social"** que apresenta um enfoque sem precedentes nas políticas da União Europeia, em dois aspectos essenciais para uma economia baseada no conhecimento: **a coesão social**, enquanto investimento nas pessoas e combate à exclusão social, por forma a proporcionar a **todos os cidadãos** condições para uma **integração tão plena quanto possível na sociedade do conhecimento**; e **o papel da ciência, da educação e da cultura ao serviço simultaneamente da economia e da inclusão social** (05/B2d/SSC/2, p. 40).

A visão da competitividade com coesão social já tinha sido referida em textos anteriores, pelos mesmos autores, como o quadro de referência da visão para o ensino superior na UE:

Desafios e referências da visão estratégica do ensino superior para a próxima década: Desafio da competitividade e coesão social na UE... A moldura onde se desenvolve a **visão estratégica do ensino superior para a próxima década** é determinada pelo **desafio da competitividade e da coesão social na UE...** (03/B2d/SSC/1, p. 358).

A *Estratégia de Lisboa* não é contestada em nenhum dos textos analisados. Porém, a sua concretização é vista como problemática por parte de alguns atores que mencionam, a propósito, um conjunto de dúvidas e de problemas. Os problemas mencionados decorrem, em primeiro lugar, da globalização e traduzem-se quer na dificuldade de prosseguimento de políticas de coesão social, tal como esta é incorporada no modelo de desenvolvimento europeu, quer na tendência para a desregulação do ensino superior motivada pelas leis do mercado ao nível internacional.

Alberto Amaral, em vários documentos, identifica a dificuldade de compatibilizar as exigências colocadas pela competição internacional e o prosseguimento do modelo social

Europeu o qual assenta na manutenção de salários e no acesso de todos os cidadãos ao conhecimento:

Tudo isto tem muito que ver com a **questão económica**. O problema, nesta altura, é a **competitividade europeia**. O drama da Europa é **manter um sistema social de protecção**, manter salários elevados e ter uma população que está claramente a envelhecer a **competir com outros países** onde a mão-de-obra é muito mais barata (05/B2e/AA).

O problema é tornado mais complexo por uma Europa com tradições de Estado Providência, **coesão social** e salários elevados.

Ou seja, como será possível **garantir a competitividade Europeia** salvando o que é possível salvar do **modelo social Europeu**? (05/B2a/AA/1, p. 4).

O dilema é que a **Europa quer ser competitiva** num mercado económico global e **já não tem recursos para manter as políticas tradicionais do Estado providência** (06/B2b/AA).

É ainda mencionado o risco (Alberto Amaral e CNAVES) de sobreposição dos interesses económicos às questões sociais, o que leva a encarar o ensino superior como bem transaccionável e à desregulação do setor. Assim, é criticado a introdução de princípios da Nova Gestão Pública nas políticas europeias, incluindo através da *Estratégia de Lisboa*, orientados para a transformação do ensino superior em mercadoria, e a ausência de regulação que leva as instituições a focarem-se no bem próprio em vez de se focarem no bem público:

A estratégia de Lisboa dá **predomínio à economia sobre as questões sociais**...O **vocabulário do OMC** está cheio de **referências ao mercado**. Gestão por objectivos, auto-avaliação, controlo por pares, e preferência por formas flexíveis de regulação que são **chavões do reportório da Nova Gestão Pública**.

É de esperar uma aposta em questões de **eficiência**, de **eficácia**, no **managerialismo** (gerencialismo), na **competitividade**, na **privatização do sector público**... (05/B2a/AA/1, p. 12).

Hoje o grande desafio que se põe à Europa é o da **competição num sistema globalizado à escala mundial** e apoiado nos princípios do comércio livre (05/B2a/AA/1, p. 4).

Estas tendências para a liberalização desregulada do ensino superior levanta sérias reservas por parte de entidades ligadas ao ensino superior e de governos em muitos países, que **contrapõem o facto de o ensino superior não se poder reduzir a um mero produto comercial, governado pelas forças do mercado**... (02/A4/CNAVES/3, 4).

Obstáculos à **internacionalização** do ensino superior devem ser removidos, por forma a estimular uma **competição promotora da qualidade** do ensino superior, mas esses objectivos devem ser atingidos através de um **novo quadro legal de regulação para o reconhecimento académico, a garantia de qualidade e a acreditação**, quadro esse a ser desenvolvido pelas instâncias académicas com o suporte de autoridades públicas nacionais e regionais (02/A4/CNAVES/3, 4).

Existe, porém, uma **tensão crescente entre os sistemas educativos nacionais e este processo de globalização do ensino superior** (Kokosalakis, 1998; Vlasceanu, 1999), sobretudo devido ao crescimento anárquico do ensino transnacional e aos **problemas emergentes da necessária transparência e regulação** (02/A4/CNAVES/3, 2.4).

Nas últimas décadas tem-se verificado um papel crescente do **mercado como instrumento de política pública**, o **aumento da competição entre instituições** e a **dificuldade de regulação** (Dill *et al.* 2004), ou seja, **como conseguir que instituições autónomas em regime de competição prossigam o bem público sem dele se desviarem na procura do bem próprio** (08/B2f/AA, p. 23).

Em contraponto, Simão *et al.* (2003, 2005) idealizam uma sociedade do conhecimento em que participam vários atores em dinâmicas de desenvolvimento e qualidade de vida:

... sendo a **sociedade do conhecimento**, pela sua natureza, eminentemente criativa, deve **privilegiar a criação do saber e a sua aplicação ao desenvolvimento e ao bem-estar social**, incentivando, por essa via, uma **melhor organização da democracia participativa**, de modo que **os cidadãos se realizem individual e colectivamente na procura da qualidade de vida e da felicidade** (03/B2d/SSC/1, p. 26).

Na realidade, a **sociedade do conhecimento** deverá ser encarada como um espaço aberto, em que se podem **afirmar actores diversos do ambiente científico-cultural e do tecido socioeconómico**, todos eles movidos pela **intenção estratégica de gerar dinâmicas globais de desenvolvimento**, centrados num conhecimento prático sustentado (05/B2d/SSC/2, p. 30).

Outro tipo de problemas relaciona-se com contradições e tensões internas, que são percecionadas no espaço europeu, relativas ao difícil equilíbrio entre o movimento para a integração europeia e a manutenção das soberanias nacionais. O CNE regista esta tensão no seu Parecer sobre a implementação do PB (04/A3/CNE/8), em que reconhece que “os

programas nacionais do modelo europeu dos Estados soberanos” estão perante “os desafios da globalização e dos grandes espaços políticos” (idem, 128889) e que “a *European Higher Education Area* está definida para competir em atracção com áreas de outras partes do mundo, incluindo a americana” (idem, 47555). O CNE enuncia assim um duplo desafio para a Europa: constituir-se como bloco económico competitivo, sustentado por um sistema de ensino superior coeso, ultrapassando, para isso e simultaneamente, as questões de governação colocadas pelas soberanias nacionais.

Naturalmente, para os países signatários do PB esta situação induz também um desafio em que os custos da convergência, pela perda de autonomia, têm de ser pesados em contraponto com os benefícios de fazer parte de uma potência forte ao nível mundial. Este desafio foi assinalado por Simão *et al.*, quando os autores se referem aos “grandes desafios da sociedade do conhecimento”:

De entre eles, referimos o desafio estratégico da União Europeia (UE), marcado para a actual década, e o que se lhe associa, o da **competitividade entre nações e preservação da soberania do conhecimento** (03/B2d/SSC/1, p. 339).

No entanto, a este respeito, Pedro Lourtie, em 2000, já tinha dado um contributo para a análise do conceito de competitividade subjacente ao PB. Segundo este autor, a competitividade, sendo um objetivo do EEES ao nível internacional, é simultaneamente um objetivo transversal aos países signatários do PB e às instituições. Na realidade a competitividade europeia beneficia duplamente os países e as IES, tornando-os competitivos por pertencerem a um bloco competitivo e, por essa via, desenvolverem a sua própria competitividade nacional ou institucional:

Ao discutir-se a competitividade internacional do sistema de ensino superior europeu, entendida como a sua atratividade em termos mundiais, não nos esqueçamos de que **estamos a competir também entre nós próprios**. A competir entre os países signatários e entre as instituições de ensino superior. Isto não é, contudo, contraditório com o objetivo da competitividade da área europeia do ensino superior, pelo contrário, **a competitividade da área europeia aumentará a competitividade internacional de cada país ou instituição** (00/B2a/PL/1, p. 42).

Um foco de tensão tem a ver com o papel central do conhecimento nas novas relações de poder. O conhecimento surge em diversos documentos como um elemento caracterizador da

sociedade atual, que é designada como “sociedade do conhecimento” (02/B1a/CCISP/3, p. 2; 03/B2d/SSC/1, p. 26; 04/B1e/CRUP/1, p. 16; 05/B2d/SSC/2, p. 30 e p. 40; 07/B2a/JVS, p. 234), “de múltiplos saberes... sociedade tecnológica, sociedade de informação” (07/B2a/JVS, p. 234), “sociedade de aprendizagem” (08/A3/CNE/15, 6.2).

A importância reconhecida ao conhecimento é, paradoxalmente, para o MCES, em 2003, motivo de preocupação. Visto como a nova fonte de poder, suplantando o poder que dantes residia no plano político e miliar, o conhecimento, que atravessa fronteiras, surge quase como uma ameaça. As implicações desta transformação política para a afirmação da soberania dos estados, nomeadamente para a soberania portuguesa, levam a que a internacionalização seja vista como problemática:

A Europa do conhecimento não conhece barreiras fronteiriças. A **fraca internacionalização das instituições do ensino superior** tem de ser combatida como modo de **afirmação da soberania portuguesa no plano internacional**. A **soberania desloca-se** cada vez mais do plano político e militar **para o plano científico e cultural** (03/A2f/MCES/1, p. 19).

Comportando mesmo o perigo da perda de identidade e da subalternização:

A educação superior em Portugal deve ser apreciada como **questão de soberania cultural e científica**, alertando-se para os **riscos da internacionalização**, nomeadamente **da perda identidade** do sistema e instituições, **menorização da língua** e **subalternização dos países periféricos** (ibidem).

Neste contexto, a internacionalização das IES é considerada uma estratégia de afirmação da soberania portuguesa:

Desafios como os da **sociedade do conhecimento**, da **globalização**, da **crescente integração dos sistemas europeus do ensino superior e da soberania educativa portuguesa neste processo** têm de ser reflectidos nesta fase de **mudança** das sociedades portuguesa e internacional (03/A2f/MCES/1, p. 15; 03/A2c/MCES/1, p. 3).

Mais, apesar destas dúvidas, o conhecimento será, anos mais tarde, anunciado por Simão *et al.* como parte integrante da visão do Portugal do futuro, assumindo contornos de desígnio nacional. No contexto da competitividade global em simultâneo com a competitividade no interior da UE, tendo em conta o atraso de Portugal em relação à média europeia, Simão *et al.* (2005) definem para Portugal a visão de até 2015 se tornar um dos dez países mais desenvolvidos e mais atrativos da UE:

O conhecimento será a nova marca do território português, instrumento que universidades e centros de inovação devem utilizar de modo prático, estruturado, flexível e adaptado a novas dinâmicas da evolução da economia global e da economia de proximidade, com ênfase na endogeneização estratégica das TIC e na criação e alavancagem de valor. Trata-se dum **processo que combina eficiência, inovação e cooperação** (05/B2d/SSC/2, p. 23).

Como ambição última, pretendemos que, no que respeita à competitividade global, **Portugal, em 2015, possa ocupar um lugar entre os dez países mais desenvolvidos e atractivos da União Europeia** (05/B2d/SSC/2, p. 24).

Em linha com estas opiniões, a lei virá estabelecer o reconhecimento de graus obtidos no estrangeiro, tendo em vista a atração e fixação de recursos humanos qualificados:

A mobilidade das pessoas e das ideias está na base das **sociedades** e das **economias do conhecimento**... Este diploma enquadra-se num conjunto de medidas que visam garantir a mobilidade efectiva e desburocratizada, nacional e internacional, de estudantes e diplomados, vocacionadas para **atrair e fixar em Portugal recursos humanos qualificados, portugueses ou estrangeiros** (07/A1b/G/8, pp. 7375-6).

Um outro olhar sobre a internacionalização e a competição ao nível do conhecimento que enquadra o PB é apresentado por Adriano Moreira. Para este ator, o PB faz parte do processo de europeização, mas a internacionalização é um processo muito mais abrangente e complexo:

Conviria ainda não esquecer que **o processo de Bolonha é apenas um processo de europeização**, e que esta **é uma parcela já não dominante da internacionalização**. A internacionalização não pode ignorar a avaliação mundial difusa do **sistema dos EUA**, apoiada nos feitos americanos, consagrados pelos Prémios Nobel que acumula, e **mantendo uma atracção poderosa no êxodo dos cérebros em todo o mundo** (06/B2b/AM/2).

Neste contexto, a Europa tem de lidar com desequilíbrios internos no seu próprio espaço, “as debilidades das periferias necessitam de ser assumidas em relação ao movimento de deslizamento para o centro que o processo furtivo europeu dinamiza” e com “as suas próprias fragilidades em relação ao espaço atlântico” (06/B2b/AM/2).

As fragilidades são reforçadas por contradições internas, respeitantes à história e à soberania

de cada Estado:

O objectivo de servir um **mercado europeu em competição com os EUA, sem esquecer os megatrends da Ásia**, significa que **o ensino vai servir uma comunidade que excede largamente os termos de referência clássicos de cada Estado membro**, os quais **condicionaram historicamente as especificidades** que alcançaram, e os **pontos fortes e fracos** do respectivo desempenho (06/B2b/AM/1, p. 8).

Finalmente, **há uma componente da internacionalização** que diz respeito às **áreas que foram parte do extinto império político euromundista**, sector em que as antigas **soberanias procuram guardar um espaço autónomo de intervenção** (ibidem).

Reconhecendo os desequilíbrios no seio da UE, para Simão *et al.*, uma certeza é de que o desenvolvimento europeu resultante do conhecimento deve ser harmónico e coeso, incluir todos os Estados-Membros e não deixar nenhum deles para trás:

Nesta **transformação societal** em que **o conhecimento passa a constituir a pedra-se-toque, não é aceitável que qualquer dos Estados-Membros se atrase na corrida do tempo**, dado que isso corresponderá a uma oportunidade perdida, dificilmente recuperável quando se sabe que uma das referências dominantes da própria sociedade do conhecimento é a sua contínua evolução ao ritmo da criação de novos saberes e consequente inovação sob formas diversas de expressão. **A nossa visão da Europa não contempla desenvolvimentos a velocidades múltiplas** (05/B2d/SSC/2, p. 28).

José Veiga Simão realça os riscos da hierarquização no seio da UE motivada pela internacionalização do EEES. Portugal, segundo este ator, precisa de tomar medidas que assegurem a credibilidades das IES para que estas não venham a assumir um papel secundário na economia do conhecimento e na construção europeia:

A ocupação pelas escolas e pelas universidades portuguesas do espaço europeu da educação e formação e a natureza da sua inserção nesse espaço, vai **determinar o seu posicionamento nas hierarquias de competitividade europeia**; a proliferação de **instituições sem impacte na criação e aplicação do conhecimento, permite a peritos de Bruxelas ousar atribuir às instituições educativas e formativas portuguesas um papel secundário, quer na economia do conhecimento, quer na coesão social da construção europeia**. A reflexão desses peritos a propósito do Processo de Bolonha exige do poder político e de todos os actores educativos uma **clareza e transparência nas políticas, nas práticas e na credibilidade da certificação e avaliação**. Existem as **maiores dúvidas** sobre a forma

“expedita” como o Processo de Bolonha foi implementado nalgumas instituições, o que exige uma **avaliação credível** (07/B2a/JVS, p. 241).

Já Sebastião Feyo de Azevedo não tem dúvidas quanto à importância da internacionalização do espaço europeu e encara a visão da Europa subjacente à Estratégia de Lisboa como um grande objetivo enquadrador do “modelo de desenvolvimento europeu” (08/B2a/SFA/3, p. 4). Entende que este modelo de desenvolvimento teve em conta a “evolução social, largamente ditada pelo progresso científico e tecnológico e pelas mudanças no xadrez político” e que visa simultaneamente a competitividade, o crescimento, o emprego e a paz na Europa. Neste sentido, considera a competitividade internacional indiscutível e a coesão europeia imprescindível:

O Mundo não está parado. Hoje a colaboração transnacional é essencial, o mercado de trabalho é Europeu ou mesmo global, a Europa precisa de ser mais coesa para ter uma voz activa no Mundo, em relação aos blocos americanos e asiáticos (08/B2a/SFA/3, p. 10).

Síntese

Como mostra a tabela abaixo, houve um grande número de atores quer individuais quer coletivos que enunciaram a sua visão de sociedade no período em análise, tornando claro a concordância com a visão da Europa subjacente à Estratégia de Lisboa. Os textos foram maioritariamente divulgados na primeira fase do PB em Portugal e são típicos desta fase de debate em que o processo de *edição* do PB se encontrava. Os textos são por isso opinativos, veiculando certezas, por um lado, e, por outro, dúvidas e receios relativamente ao processo.

Notando-se a ausência do CCISP neste tipo de análise, salienta-se que a visão da Europa é comum aos atores: uma grande potência económica competitiva baseada no conhecimento, com mais e melhores empregos e com coesão social. Não se verificam discordâncias quanto a esta visão. Alguns atores, no entanto, identificam problemas que condicionam e poderão dificultar o cumprimento da mesma. Os problemas referidos dizem respeito a duas dimensões políticas: a dimensão interna do espaço europeu e a dimensão da Europa no contexto da globalização.

Na primeira são identificadas tensões entre a necessidade de reforçar a coesão interna europeia e a manutenção das soberanias nacionais dos Estados-membros, sendo que a percepção é de que hoje em dia o conhecimento substitui o poder político e militar, base

tradicional da soberania. Em relação ao progresso da competitividade da UE, é explicitado o receio de que este não seja homogéneo, deixando para trás alguns países. Nesta linha e neste contexto de internacionalização do conhecimento, Simão *et al.* afirmam o desígnio português de participar na resposta aos desafios da sociedade do conhecimento à mesma velocidade dos outros Estados membros da UE e anunciam para Portugal a visão de, em 2015, ser um dos dez países mais desenvolvidos e mais atrativos da Europa.

Quanto à segunda dimensão, alguns atores referem ser perceptível a tendência para, sob influência da globalização, as leis do mercado e a desregularização virem a ser predominantes, tornando difícil prosseguir as políticas de coesão social (Alberto Amaral) e manter o ensino superior como bem público (CNAVES). Já Simão *et al.* dão conta de uma sociedade ideal baseada no conhecimento, com a criação de oportunidades para a participação democrática de vários atores em dinâmicas de desenvolvimento e qualidade de vida.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 17: Uma economia competitiva, baseada no conhecimento, com coesão social

Data	Ator	Tipo Texto
2000	Pedro Lourtie	Comunicação (B2a)
2002	CNAVES	Parecer (A4)
2003	MCES MCES Simão <i>et al.</i>	Orientações de ação (A2c) Prefácio (A2f) Monografia (B2d)
2004	MCIES CNE	Orientações de ação (A2c) Parecer (A3)
2005	Alberto Amaral Simão <i>et al.</i> Eduardo Marçal Grilo CRUP Alberto Amaral	Comunicação (B2a) Monografia (B2d) Prefácio (B2f) Reflexões (B1e) Entrevista (B2e)
2006	Adriano Moreira Alberto Amaral	Artigo (B2b) Artigo (B2b)
2007	Governo José Veiga Simão	DEcreto-Lei (A1b) Comunicação (B2a)
2008	Sebastião Feyo de Azevedo Alberto Amaral	Comunicação (B2a) Prefácio (B2f)

IES autónomas e responsáveis perante a sociedade

Em coerência com o valor da autonomia institucional atrás explicitado, alguns atores, como Luís Soares, o CRUP e Simão *et al.*, sugerem que as IES portuguesas deviam ter o estatuto de empresas públicas e que deviam estar integradas na administração autónoma do Estado:

Sem *autonomia* não há, não pode haver *responsabilização*... **Conceptual e sociologicamente** as instituições de ensino superior devem situar-se no universo da **autonomia das empresas públicas** (03/B2c/LS, p. 467).

Sublinha-se como ponto fundamental a inclusão das Universidades na **Administração Pública Autónoma do Estado**, como garante do exercício pleno da autonomia, **condição imprescindível para o cumprimento da missão das Universidades**... Relativamente à questão da tutela das Universidades, o CRUP afirma a sua concepção das Universidades como **Instituições Nacionais de Educação Superior no Estado Unitário que é Portugal** (03/B1a/CRUP/1, p. 3).

... é útil aprofundar a **inserção institucional da universidade pública na administração indirecta ou na administração autónoma do Estado** e clarificar os limites dos conceitos de superintendência e de tutela por parte do mesmo Estado (03/B2d/SSC/1, p. 341).

O CRUP considera que tendo em conta a autonomia reforçada das Universidades pela sua consagração na Constituição da República dever-se-ia optar pela inserção destas instituições na **Administração Autónoma do Estado** (05/B1e/CRUP/2, p. 11).

A autonomia das universidades públicas e, por extensão, dos institutos politécnicos públicos, obedece, como referimos, ao consagrado na Constituição da República Portuguesa e à Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro. Dessa conjugação, afirmamos que **o caminho mais promissor** seria a introdução, na **Constituição da República Portuguesa**, de um capítulo sobre **soberania do conhecimento e a consequente inserção plena das universidades e politécnicos na administração autónoma do Estado** (05/B2d/SSC/2, p. 181).

Eduardo Marçal Grilo não explicita a proposta de estatuto de empresa pública, mas também defende um tipo de autonomia das universidades em relação ao Estado, que incluía a obrigação de captar as suas próprias receitas:

A primeira coisa a fazer é **autonomizar as universidades em relação ao poder político**, dando-lhes um estatuto que as retire da alçada do Estado. Isto é muito mau para quem gosta das coisas todas do Estado, mas **é exactamente assim que deve ser para que as**

universidades possam tornar-se verdadeiramente autónomas. Depois, o segundo aspecto tem a ver com a necessidade de as universidades se **assumirem como verdadeiras organizações, que têm de gerar as suas receitas próprias** e utilizá-las (08/B2a/EMG/2, pp. 36-37).

Quanto à governação das IES, as referências estão predominantemente alinhadas com normas próximas da Nova Gestão Pública: abertura ao exterior e participação de *stakeholders*, prestação de contas, gestão, liderança, competitividade, transparência, eficácia, qualidade.

Alberto Amaral menciona “um novo paradigma” de governação das IES em que se espera que estas se integrem em “teias sociais”:

... mais recentemente, tem-se observado a emergência de um novo paradigma, em que o **ambiente social e económico deixou de ser visto como um conjunto de interesses**, por vezes mesmo interesses conflitantes, para ser considerado como uma **teia dentro da qual as instituições de ensino superior se devem integrar** se pretenderem sobreviver enquanto organizações...

É neste quadro que o conceito de *stakeholder*, isto é, de representante dos interesses do meio envolvente das organizações, assume a **importância que actualmente lhe é conferida nos discursos políticos do e sobre o ensino superior** (08/B2f/AA, p. 24).

Um conjunto de atores admite “uma grande flexibilidade no modelo de governação” (05/B2d/SSC/2, p. 281) e uma grande diversidade, desde que as IES não se fechem sobre si próprias e saibam responder às necessidades e interesses da sociedade, mantendo abertura ao exterior e respondendo às exigências do interesse público e permitindo a participação de entidades externas na governação:

Como **instituições públicas**, prestando **serviços públicos** e beneficiando de **financiamento (principalmente) público**, as instituições não se podem eximir a **responder às solicitações dos representantes do interesse público e às orientações que o bem público exija** (03/B2c/JFG, p. 299).

Aceitamos que existam variações nos modelos de governação de instituição, dentro de um quadro geral previsto na lei que deve assegurar mecanismos que garantam a **prevalência do interesse público** no funcionamento das instituições de ensino superior (05/B2d/JPeQ, p. 33).

... entende-se que é possível à universidade ser **agente de vanguarda**, desde que se

abandone a uniformidade castrante, de um modelo de governação única, imposta pelo poder político.

É nossa convicção que o **novo modelo de poder académico se deve abrir à sociedade** e possibilitar a institucionalização de membranas *osmóticas* detentoras de poder real, com a participação do **poder político, da universidade e da sociedade civil** (03/B2d/SSC/1, pp. 342-343).

Cada instituição poderá instituir o governo que melhor se adegue às suas características, à sua fase de desenvolvimento e às suas ambições, sem prejuízo da **abertura obrigatória das instituições a uma participação externa no governo institucional** (07/A3/CNE/10, p. 19820).

A importância atribuída ao relacionamento com a sociedade leva ao estabelecimento de preceitos legais tendentes à prestação de contas, à transparência e à disponibilização da informação institucional através da *Internet*:

Os estabelecimentos de ensino superior **prestam informação actualizada** acerca da sua organização e funcionamento, designadamente instalações, corpo docente, planos de estudos e conteúdos curriculares.

São objecto de divulgação pública as informações relativas aos **estabelecimentos de ensino superior e cursos**.

São igualmente objecto de divulgação pública os **resultados do processo de avaliação e acompanhamento** das instituições de ensino superior (03/A1a/ AR/1, Artº 34º).

Cada estabelecimento de ensino elabora e disponibiliza um guia informativo (05/A1b/G/3, Artº 35).

O guia informativo do estabelecimento de ensino é disponibilizado através da Internet, sem prejuízo da sua publicação por outras formas em vigor do presente diploma (05/A1b/G/3, Artº 37).

Os resultados da avaliação são públicos.

Os estabelecimentos de ensino superior devem assegurar **especial publicidade aos documentos produzidos no âmbito do processo de auto-avaliação**, quer no seu interior, quer para o exterior.

Os relatórios de avaliação externa **são divulgados publicamente**, nomeadamente nos sítios da Internet do ministério da tutela e da instituição avaliada (07/A1a/ AR/4, Artº 16º).

As instituições de ensino superior **disponibilizam no seu sítio na Internet** todos os elementos relevantes para o conhecimento cabal dos ciclos de estudos oferecidos e graus conferidos, da investigação realizada e dos serviços prestados pela instituição.

Entre os elementos disponibilizados incluem-se, obrigatoriamente, **os relatórios de auto-avaliação e de avaliação externa da instituição e das suas unidades orgânicas**, bem como dos seus ciclos de estudos (07/A1a/ AR/5, Artº 161º).

Paralelamente, surge o discurso da eficácia: “é nosso convencimento que uma governação mais eficaz das instituições é essencial ao sucesso do Processo de Bolonha” (05/B2d/SSC/2, p. 281) e a defesa de outros princípios da Nova Gestão Pública”:

Governação institucional de uma Universidade **deve garantir**:

...

- **Legitimação externa** por representantes do interesse público;
- Emergência de **lideranças fortes e esclarecidas** com adequada **legitimação interna** pela comunidade académica;
- Gestão das Escolas e de outras Unidades que assegure o **equilíbrio entre os interesses institucionais e os interesses sectoriais**, em função da missão e estratégia da Instituição;
- **Governação estratégica, participada, eficaz** e com condições para responder a ambientes complexos e em mudança rápida;
- **Transparência, confiança, qualidade e prestação de contas.**

(05/B2d/JPeQ, pp. 28-29)

... qualquer que seja o modelo de governação adoptado, as universidades portuguesas atravessam uma fase em que se lhes exige **liderança, capacidade estratégica e de gestão, flexibilidade e qualidade**, sem o que não terão qualquer possibilidade de uma posição visível e respeitada no cenário internacional que é o natural meio para a sua acção (05/B2d/JPeQ, p. 33).

A **competição** constitui, na sociedade globalizada de hoje, o **estímulo necessário para uma melhoria progressiva das instituições**, uma vez que, sem acréscimos progressivos e sustentados dos seus níveis de competitividade, as instituições tenderão a degradar-se. Reconhecido isto, reconheça-se igualmente que **existem vantagens competitivas de um funcionamento em rede** que, salvaguardando a autonomia e a independência das instituições, permita a cada uma ser mais eficaz e competitiva (03/B1a/CCISP/6, p. 215).

A maior parte dos atores refere-se à situação portuguesa. Porém, Eduardo Marçal Grilo e Júlio Pedrosa inserem a sua visão das IES portuguesas numa visão supranacional, enunciando tendências e desafios comuns:

Na minha perspectiva há **sete factores que incorporam objectivos e valores** que devem condicionar e enformar as decisões relativas à **governança, aos órgãos de governo e aos sistemas de decisão das universidades europeias** neste princípio de século. São eles:

1. A abertura ao exterior
2. O reforço das lideranças
3. A accountability
4. A autonomia
5. A participação
6. O combate às corporações instaladas
7. A necessidade de questionar as hierarquias estabelecidas

(05/B2f/EMG, p. IX)

Desafios actuais do ensino superior, em Portugal como noutros países:

- O continuado aumento da frequência, referido frequentemente como massificação do ensino superior, acompanhado de **mudanças na ideia e na missão da universidade**;
 - O aumento nos recursos requeridos e a associada **tendência para a diversificação das fontes de financiamento**;
 - O crescente interesse pelos **resultados da investigação por parte das empresas e outros representantes do mundo económico**;
 - As **mudanças nos princípios e valores que presidem à acção do Estado e ao serviço público**;
 - As pressões para introduzir **ideias e práticas associadas a gestão, competitividade, transparência, avaliação e prestação de contas** na governação e administração públicas
- (05/B2d/JPeQ, p. 4).

Síntese

Um conjunto diversificado de atores coletivos (AR, Governo, CNE, CRUP, CCISP) e individuais emitiu opinião sobre o estatuto e o modelo de organização das IES, antes da aprovação das leis sobre o regime jurídico da avaliação do ensino superior (Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto) e o regime jurídico das instituições do ensino superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro). As propostas deste conjunto de atores decorrem dos mesmos princípios que vamos encontrar na legislação que veio a ser publicada. São princípios associados à Nova

Gestão Pública, tais como: abertura ao exterior e participação de *stakeholders*; prestação de contas; gestão; liderança; competitividade; transparência; qualidade.

Tais princípios são afirmados por alguns como sendo comuns a outros países e decorrentes da massificação, da globalização, da adoção de novos princípios e valores, da nova missão da universidade, e dos novos modos de entender a ligação da universidade com a sociedade, não só através da governação, mas também através do desenvolvimento de conhecimento útil às empresas. Em paralelo, surgem propostas, por parte do CRUP, de Luís Soares e de Simão *et al.*, da retirada total das universidades da esfera do Estado, incluindo a capacidade de auto financiamento e, mesmo, de inserção das universidades na Administração Autónoma do Estado, que são apresentadas como a melhor forma de garantir a sua autonomia.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 18: IES autónomas e responsáveis perante a sociedade

Data	Ator	Tipo Texto
2003	Assembleia da República Luís Soares CRUP CCISP Simão <i>et al.</i> José Ferreira Gomes	Lei (A1a) Parecer (B2c) Parecer (B1a) Parecer (B1a) Monografia (B2d) Parecer (B2c)
2004		
2005	Governo CRUP Simão <i>et al.</i> Eduardo Marçal Grilo Pedrosa, J. e Queiró, J. F.	Decreto-Lei (A1b) Reflexões (B1e) Monografia (B2d) Prefácio (B2f) Monografia (B2d)
2006		
2007	Assembleia da República CNE	Lei (A1a) Parecer (A3)
2008	Eduardo Marçal Grilo	Comunicação (B2a)

1.3. Algoritmos

Como se procurou clarificar na secção anterior, a generalidade dos atores visiona a Europa como uma grande potência mundial baseada no conhecimento, competitiva e com coesão social. Este é o desígnio estabelecido pela *Estratégia de Lisboa* que, desta forma, pode ser assumida como o algoritmo global para o cumprimento da visão da Europa. Esta visão e este algoritmo comportam as três dimensões atrás enunciadas: conhecimento; coesão social; competitividade. Tendo em conta estas dimensões, foi possível identificar algoritmos

parcelares que, embora se apresentem nos documentos inextricavelmente articulados em torno da *Estratégia de Lisboa*, podem ser organizados e analisados em cada uma das dimensões, de forma diferenciada, em função das suas características dominantes. O PB surge transversalmente em todos estes algoritmos, pelo que não foi considerado um algoritmo, antes um instrumento privilegiado do algoritmo global constituído pela *Estratégia de Lisboa*.

Assim, basicamente pode enunciar-se o seguinte conjunto de algoritmos:

- 1) **Sobre educação e formação ao longo da vida:** se se aumentarem as competências e as qualificações da população numa dinâmica de adequação permanente às exigências da economia do conhecimento, conseguir-se-á os recursos humanos adequados ao mercado de trabalho e, simultaneamente, mais e melhor emprego e coesão social;
- 2) **Sobre ensino superior-investigação-inovação:** se o ensino superior desenvolver investigação transferível para o sistema de inovação, em ligação com as empresas, a economia poderá conseguir um nível elevado de competitividade internacional;
- 3) **Sobre o EEES:** se os sistemas de ensino superior europeus convergirem para um espaço coeso e atrativo em termos internacionais, conseguir-se-á transformar a Europa na área de conhecimento mais competitiva do mundo.

Algoritmo 1: Educação e formação ao longo da vida

É possível identificar em alguns textos uma clara convergência em torno da perceção do papel de algoritmo da educação e formação ao longo da vida no cumprimento da estratégia política europeia, nomeadamente no âmbito da *Estratégia de Lisboa*. A aposta na educação e formação, incluindo o ensino superior, é justificada pela dupla necessidade de adequação permanente das competências profissionais às necessidades de desenvolvimento das economias baseadas no conhecimento e de elevação das qualificações para o reforço da coesão social.

Assim é que, no contexto da globalização económica baseada no conhecimento, o MCES acredita que o reforço das competências e a elevação das qualificações levarão à criação de mais e melhor emprego, à coesão social e ao crescimento económico sustentável no espaço europeu:

Todos nós temos bem presente o **grande objectivo estratégico definido no Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000**. Desde então tem sido feito um notável esforço no

sentido de posicionar a discussão da política de educação e formação, **incluindo o ensino superior, no centro da definição da política europeia**, dado o papel significativo da educação e formação para a **criação de uma Europa do conhecimento, para o emprego e a coesão social, para o crescimento económico sustentável** como um todo (03/A2e/MCES, p. 5).

Na mesma linha, o CNE manifesta explicitamente o seu apoio ao relatório do Conselho de Ministros da Educação da UE, de março de 2002, “Os objectivos futuros concretos dos sistemas de educação e formação”. Num Parecer emitido sobre este relatório, é sublinhado não só que a educação e a formação ao longo da vida devem ser para todos e devem ser orientadas para o desenvolvimento de competências de base úteis na sociedade da informação, como é reconhecido que os objetivos definidos são comuns e só poderão ser atingidos através de uma estratégia comum, nomeadamente o MAC:

O mundo da educação tem uma contribuição importante a dar à realização do objectivo estratégico para a Europa formulado pela Cimeira de Lisboa. Os sistemas educativos devem orientar-se no sentido de estarem em condições de gerar **as aptidões e competências de base necessárias a todos na sociedade da informação**, tornar **a educação e a formação ao longo da vida** atraente e gratificante, dirigir-se **a toda a sociedade**, na sua diversidade, mesmo àqueles que consideram que a educação e a formação não lhes interessam, com os instrumentos susceptíveis de **desenvolver as respectivas competências** e de as explorar da melhor maneira (02/A13/CNE/2, p. 5479).

A interdependência das economias e das sociedades leva a que nenhum dos Estados-Membros possa atingir sozinho estes objectivos. A diversidade de políticas, de sistemas e de estruturas reflectem as identidades dos países e das regiões da Europa, mas os objectivos e os resultados que pretendemos atingir são de uma grande semelhança... O Conselho Europeu de Lisboa, como referimos, propôs **a aplicação do método aberto de coordenação para alcançar o objectivo estratégico, conduzindo à divulgação de melhores práticas e favorecendo uma maior convergência** no que respeita aos principais objectivos da UE (ibidem).

A defesa da educação e formação para todos, incluindo o nível superior, com objetivos de coesão social e de competitividade económica, é mantida pelo CNE ao longo da década:

A mundialização exige, com os seus renovados desafios, complementar e actualizar as **aprendizagens formais e não formais**. O **desenvolvimento pessoal e a flexibilidade profissional** passam, também, pela **frequência de formação a um nível avançado**, para o que o ensino superior dispõe de recursos humanos e materiais, devendo aparecer consignado

na lei de bases (04/A3/CNE/7, p. 2780).

Os **objectivos do Processo de Bolonha não são todos de igual dignidade**. Para hierarquizar a sua importância, conviria ter presente que **os objectivos estratégicos da Europa do conhecimento**, como programa de governo do espaço político que é a União Europeia, são dominados por finalidades internas e externas relacionadas: uma **dimensão social** que se traduz em **fortalecer a coesão social e reduzir as desigualdades nos planos nacionais e europeu, fazer da economia europeia uma economia competitiva** dentro do globalismo económico da conjuntura e, para isso, **não abandonar o conceito de que a educação superior é um bem e uma responsabilidade pública...** (04/A3/CNE/8, p. 12892).

Independentemente das opções teóricas e ideológicas que podem estar em causa no debate sobre a educação e formação ao longo da vida, parece óbvio que a sociedade se está a tornar **cada vez mais numa sociedade de aprendizagem**. Mesmo que esta expressão se tenha tornado numa metáfora comum, onde tudo pode caber, ela traduz a necessidade da emergência de uma consciência colectiva qualitativamente diferente... **as sociedades devem educar e qualificar mais e melhor a generalidade dos seus actores**, nomeadamente aqueles que **abandonaram prematuramente ou foram excluídos do sistema educativo e dos sistemas de formação** (08/A3/CNE/15, 6.2).

Outros atores invocam o desígnio da *Europa do Conhecimento* para sublinharem igualmente o papel estratégico da educação e formação na promoção do desenvolvimento pessoal e do exercício da cidadania, bem como no reforço das qualificações, na promoção do emprego e na construção do *modelo social europeu*:

Neste contexto (Europa do conhecimento) **a educação e a formação serão necessariamente dirigidas à criação de mais e melhor emprego...** (04/A2c/MCES/2, p. 14).

No meio disso tudo, qual é o papel do ensino superior?

Não é possível manter salários de nível europeu e simultaneamente um Estado-providência a pregar botões e fazer camisas ou sapatos. Isso morreu. É necessário avançar para uma **sociedade do conhecimento**. Daí a ênfase que o **Processo de Bolonha quer dar à formação, elevando as qualificações** para, pelo menos, um 1.º ciclo de formação. **Para um país ser competitivo e ter bons salários**, as coisas triviais já não dão para nada, é necessário **eleva o nível de conhecimento europeu**. E Bolonha tem muito mais a ver com esta questão do que com as questões de mobilidade (05/B2e/AA).

O importante será assumir a ideia de que, **para se converter na Europa do Conhecimento**, susceptível de se afirmar como detentora da **economia mais competitiva do mundo**, a União terá de **assegurar que os seus cidadãos encontrem, em permanência, condições para reforço das suas qualificações**, dentro da intenção de corresponderem a novas exigências de ordem cultural, científica ou profissional.

É neste sentido, aliás, que no primeiro semestre de 2000, no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia, se **afirmou a EFLV como prioridade política incontornável**, convidando cada um dos Estados-Membros a assumir um compromisso de, em correspondência à respectiva situação real, dar um **sentido concreto à sua implementação, implicando nessa intenção as estruturas de ensino e formação dos diferentes níveis, as empresas e todas as outras entidades susceptíveis de poder contribuir** (05/B2d/SSC/2, p. 133-134).

... a **partilha de poder...**, é essencial à construção do *modelo social europeu*, baseado num parceirismo saudável **entre o Estado e a sociedade civil**.

Como condição básica para a dinamização desse modelo é **necessário desenvolver**, com imaginação e rigor, um **programa mobilizador de educação e formação ao longo da vida**, que defina metas e indicadores de qualidade...

Esse *programa mobilizador* deve integrar, criativamente, **o binómio educação-formação**, hoje com fronteiras esbatidas... (03/B2d/SSC/1, p. 26).

Os acordos no âmbito... Processo de Bolonha... São acordos que visam **criar um Espaço Europeu do Conhecimento**, criando **sinergias, criando riqueza da diversidade, da complementaridade das estruturas, da oferta formativa e das capacidades dos diferentes povos europeus, e fomentando uma cultura essencial para a sociedade de hoje, a da formação ao longo da vida**. São acordos que se enquadram, num plano mais amplo, no **modelo de desenvolvimento** que os povos europeus estão a por em prática (08/B2e/SFA, p. 1).

Síntese

É sobretudo em documentos de atores coletivos, como o MCES, o CNE, o CNAVES, o CRUP, produzidos na primeira metade da década, que emerge a perspectiva da educação e formação ao longo da vida como algoritmo para o cumprimento da *Estratégia de Lisboa*. A percepção deste algoritmo surge em pareceres dos órgãos mencionados, nas monografias de Simão *et al.* e ainda numa entrevista de Alberto Amaral.

Entre os elementos justificativos do algoritmo surgem a necessidade do reforço das competências e o aumento das qualificações, cada vez mais exigentes na sociedade da informação e do conhecimento, a criação de mais e melhor emprego e o reforço da coesão social.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 19: Algoritmo 1: Educação e formação ao longo da vida

Data	Ator	Tipo Texto
2002	CNE	Parecer (A3)
2003	Simão <i>et al.</i> MCES CRUP	Monografia (B2d) Comunicação (A2e) Parecer (B1a)
2004	CNE MCES	Parecer (A3) Comunicação (A2e)
2005	CRUP Simão <i>et al.</i> Alberto Amaral	Posições (B1e) Monografia (B2d) Entrevista (B2e)
2006		
2007		
2008	CNE Sebastião Feyo de Azevedo	Parecer (A3) Entrevista (B2e)

Algoritmo 2: Ensino superior-investigação-inovação

Vários atores quer coletivos quer individuais referem o ensino superior como fator de competitividade na sociedade do conhecimento. Quando é este o caso, o ensino superior é quase sempre aliado à investigação e muitas vezes à inovação. O “triângulo do conhecimento”, embora esta designação não surja em nenhum documento, pode, por isso, ser considerado um algoritmo percecionado pelos atores quando estes têm em vista o cumprimento da visão da Europa como a economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo.

É possível captar perceções das implicações que esta nova relação triangular entre educação, investigação e inovação representa para as universidades (ou IES), consideradas centrais no processo de desenvolvimento da Europa do conhecimento:

O encontro com a “Europa do conhecimento” estando alicerçado em factores intrinsecamente ligados à globalização e à aceleração tecnológica, exige a consonância de três vectores vitais para o Desenvolvimento qualquer que seja o estado em que cada país se encontre: a **Educação, a Investigação Científica e a Inovação. As universidades são, no seu conjunto,**

os actores em melhores condições de enfrentar este imenso desafio que a todos diz respeito (04/B1e/CRUP/1, p. 3).

À Universidade, como **agente da criação do conhecimento e do suporte e promoção da cadeia de valorização do conhecimento**, é simultaneamente atribuída a missão de se orientar para melhor corresponder a estes objectivos (da UE), e de contribuir para a definição dos requisitos que asseguram a realização desses objectivos” (05/B1e/CRUP/2, p. 1).

A **Universidade** é a instituição europeia melhor colocada para desempenhar um papel fulcral nos domínios **da formação, da investigação científica e da inovação...** (05/B2f/EMG, p. VIII).

A Universidade emerge como **instrumento imprescindível da construção dum futuro, dominado pelo conhecimento** (05/B2d/SSC/2, p. 265).

São múltiplas as afirmações relativas à necessidade do desenvolvimento da capacidade científica e técnica e da ligação entre ensino superior e investigação como fator de competitividade na sociedade do conhecimento:

Creio ser hoje uma realidade universalmente sentida e aceite que **não há progresso competitivo** nem vislumbre de paz e de estabilidade duradoura, **sem desenvolvimento cultural e sem capacidade científica e técnica** (02/B2a/SFA/1, p. 1).

O ensino superior não é, e não podemos admitir que seja, apenas um ensino pós-básico e secundário. Exige **aliar ciência e cultura, ensino, investigação e experimentação, e aplicação** (03/A2c/MCES/1, p. 5).

É claro hoje que **a educação superior** – ensino e investigação – é um **factor fundamental para a competitividade de cada País**, baseada cada vez mais na **aquisição e utilização do conhecimento** (03/B1a/CRUP/1, p. 1).

O ensino superior desempenha ou deve desempenhar **um papel de especial relevo no desafio global de construção da nova sociedade baseada no conhecimento**. Para isso deve dar-se particular atenção à consolidação dos pilares em que deve assentar a sua evolução, designadamente o pilar da cidadania, o pilar da cultura, o pilar da ciência e o pilar da inovação, integrando este último a qualidade e a competitividade... (03/B2d/SSC/1, p. 39).

O papel a desempenhar pelo ensino superior, neste desafio, está associado à **criação e aplicação do saber, à qualificação das pessoas e a novos conceitos de aprendizagem ao longo da vida** (03/B2d/SSC/1, p. 340).

Sabemos que o **progresso científico é motor de desenvolvimento** e fonte de progresso. Sabemos que os recursos públicos investidos sob rigorosa avaliação internacional são **fonte de conhecimento novo, de formação avançada** de novos recursos humanos para a **sociedade e a economia e de ideias e processos** que, cada vez mais rapidamente, resultam em **inovação empresarial, modernização das instituições, qualidade de vida, competitividade externa e melhor emprego** (06/A2c/MCTES, p. 3).

Em particular **a capacitação dos recursos humanos**, nas suas diferentes fases de formação, e o seu aproveitamento e aplicação no desenvolvimento de **actividades ligadas à criação de valor são fundamentais para a modernização da sociedade e da economia e para o desenvolvimento tecnológico do País**, respondendo, também, a um dos desafios fundamentais mencionados no Plano Tecnológico aprovado pelo Governo. Adicionalmente, **a formação de quadros com formação superior e pós-graduada** permite observar noutros países um conjunto importante de repercussões ao nível da **criação de empresas, capacidade de investigação e ligação desta ao meio económico e empresarial, além de maior qualidade e empregabilidade dos recursos** (07/A1b/G/7, Introdução).

As responsabilidades das IES portuguesas nesta matéria são realçadas por vários atores. Face aos desafios da sociedade do conhecimento, exige-se às IES novos relacionamentos sociais que passam por parcerias entre as IES, as instituições de I&DI e as empresas. Estas novas relações são potenciadoras de transferência de conhecimento, da qual resulta inovação tecnológica, competitividade e melhores empregos:

A inovação é hoje um factor chave da **competitividade**. É necessário **constituir novas formas de parceria com as instituições de ensino superior, de ciência, de investigação, desenvolvimento e inovação (I&DI) e de financiamento**, de forma a **promover a inovação e a iniciativa empresarial**.

Uma actuação vigorosa na exploração do potencial resultante da convergência de actuações dos sistemas de ensino superior, ciência, tecnologia e inovação com o tecido produtivo criará condições para **assegurar a dinamização dos factores chave da competitividade da nossa economia** (05A1b/G/2, Introdução).

... as instituições educativas devem promover a existência de parcerias com empresas e a

interligação com as necessidades das empresas e de formação dos seus trabalhadores (03/A2f/MCES/1, p. 17).

A necessidade imperiosa de **colocar a ciência, a educação e a cultura ao serviço de um desenvolvimento económico sustentável, com base no conhecimento, e de uma coesão social fecunda e real**, enquanto investimento nas pessoas e combate à exclusão social, traz **responsabilidades novas e acrescidas para a esfera das instituições de ensino superior** (05/B2d/SSC/2, p. 268).

As instituições de ensino superior têm o direito e o dever de participar, isoladamente ou através das suas unidades orgânicas, em **actividades de ligação à sociedade, designadamente de difusão e transferência de conhecimento**, assim como de **valorização económica do conhecimento científico** (07/A1a/AR/5, Artº 2º, 4-5).

Apesar destas opiniões, em 2007, o CNE continua a considerar insuficiente a ligação entre as IES e as necessidades atuais da sociedade:

as instituições de ensino superior **ainda se encontram pouco ligadas às necessidades da sociedade** e não preparam os cidadãos para as exigências da sociedade moderna (07/A3/CNE/10, p. 19823).

Surgem referências à *Estratégia de Lisboa* e ao PB que vão no mesmo sentido:

O comunicado de Berlim acrescenta um elemento novo à Declaração de Bolonha, ligado ao princípio de que **a investigação é parte integrante do ensino superior na Europa**, ao enfatizar a importância da investigação, do treino para a investigação e da **promoção da interdisciplinaridade para a qualidade do ensino superior**, e tirar daí as devidas consequências no que respeita:

- à caracterização das estruturas de graus, que passam a incluir explicitamente **o nível doutoral, como o 3.º ciclo do Processo de Bolonha**;
- à **articulação entre o Espaço Europeu de Ensino Superior e o Espaço Europeu de Investigação**, considerados como **pilares da sociedade baseada no conhecimento** (03/B2a/SMS/1, p. 158-159).

O reconhecimento de que o ensino superior e a investigação não devem ser considerados **de forma isolada entre si**, ... reforçando por esta via a base da **Europa do conhecimento** (03/B2a/SMS/1, p. 153).

(A União Europeia definiu para si metas que pretendem assegurar que o espaço europeu adquira uma **economia competitiva** geradora de rendimentos que reforcem a capacidade de desenvolvimento económico e social.) A **Inovação e o Conhecimento** foram identificados como sendo os **pilares de sustentação para este processo e os motores** para a sua implementação (05/B1e/CRUP/2, p. 1).

*... a **Estratégia de Lisboa e a European Research Area** constituem um quadro de referência onde o **conhecimento, a informação, a educação, a formação, a pesquisa científica e a inovação** ocupam um lugar privilegiado e prioritário para melhorar a produtividade e aumentar a competitividade da nossa economia (05/B2f/EMG, p. VIII).*

... a articulação entre capacidade científica e técnica, e intervenção no globalismo económico, é a trave mestra do conceito estratégico europeu (06/B2b/AM/1, p.7).

Síntese

Ao longo da década em estudo vários atores, coletivos e individuais, em documentos de tipo diferente, identificaram o ensino superior como fator de competitividade na sociedade do conhecimento. Os documentos incluem legislação, prefácios e orientações de ação por parte do Ministério com a tutela do ensino superior, pareceres e reflexões, as duas monografias de Simão *et al.* e ainda artigos, entrevistas e comunicações.

Quando mencionado como fator de competitividade, o ensino superior surge quase sempre associado à investigação e à inovação, constituindo parte do “triângulo do conhecimento” enquanto algoritmo para o cumprimento da Estratégia de Lisboa. Na dinamização deste “triângulo” as IES são consideradas centrais, competindo-lhes, no domínio da formação, o desenvolvimento de novas competências básicas na sociedade do conhecimento e a adequação da formação às necessidades da sociedade e da economia. Compete-lhes ainda promover a ligação e novas parcerias com as instituições de I&DI e as empresas, possibilitando a transferência de conhecimento e a promoção de inovação.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 20: Algoritmo 2: Ensino superior-investigação-inovação

Data	Ator	Tipo Texto
2002	Sebastião Feyo de Azevedo	Comunicação (B2a)
2003	CRUP MCES MCES Sérgio Machado dos Santos Simão <i>et al.</i>	Parecer (B1a) Orientações de ação (A2c) Prefácio (A2f) Comunicação (B2a) Monografia (B2d)
2004	CRUP	Reflexões (B1e)
2005	Governo CRUP Simão <i>et al.</i> Eduardo Marçal Grilo	Decreto-Lei (A1b) Reflexões (B1e) Monografia (B2d) Prefácio (B2f)
2006	MCTES Adriano Moreira	Orientações de ação (A2c) Artigo (B2b)
2007	Governo AR CNE	Decreto-Lei (A1b) Lei (A1a) Parecer (A3)
2008		
2009		

Algoritmo 3: O EEES

A criação do EEES, o objetivo político do PB, parece ser claramente percebido pelos atores como parte fundamental de uma estratégia de construção de uma Europa como potência económica baseada no conhecimento, para alguns, a *Europa do Conhecimento*, competitiva e atrativa, tal como preconizado pela *Estratégia de Lisboa*:

O CRUP reconhece a **relevância da política de criação de um Espaço Europeu do Ensino Superior** como contribuição para uma maior integração europeia e baseado nos seguintes objectivos definidos na Declaração de Bolonha:

- i) **Mobilidade** de estudantes e diplomados;
- ii) **Empregabilidade** dos diplomados;
- iii) Maior **competitividade dentro do Espaço Europeu e face aos restantes blocos mundiais** (01/B1b/CRUP, p. 1).

O Processo de Bolonha... **visa a criação da Sociedade do Conhecimento na Europa**, ... visa promover a **coesão e o desenvolvimento europeus** através do **aumento qualitativo e quantitativo dos níveis de conhecimento da sociedade**.

Assenta este modelo de desenvolvimento na construção de dois pilares fundamentais, os do **Espaço Europeu do Ensino Superior** e do **Espaço Europeu de Investigação**, Espaços que se identificam e sustentam nos seus objectivos fundamentais de **promover a cooperação**

transnacional e multi-cultural, particularmente dos Jovens, em **formação superior e em investigação e desenvolvimento** (04/B2a/SFA/2, p. 1).

A dimensão e os objectivos do Processo de Bolonha têm necessariamente de ser entendidos no contexto e enquadramento do **desenvolvimento europeu contemporâneo...**

A dimensão da **Sociedade do Conhecimento**, a que está associado o **Processo de Bolonha**, em que se consagra o objectivo central de estabelecer até 2010 o **Espaço Europeu de Ensino Superior** e em que ademais se identificam esse **Espaço** e o **Espaço Europeu de Investigação** como os **pilares fundamentais para a Sociedade do Conhecimento** (04/B2a/SFA/2, p. 3).

O Processo de Bolonha representa um **vector determinante para o cumprimento da Estratégia de Lisboa para 2010**, aprovada em Março de 2000 (05/A1b/G/2, p. 1494).

Sente o CRUP como seu dever alertar para o que considera ser a chave do sucesso ou insucesso de “Bolonha”, sendo “**Bolonha**” **não apenas** um projecto limitado à transformação do ensino superior europeu, mas um **projecto maior de transformação para a constituição de uma nova Europa**, a realizar por cidadãos superiormente formados e **configurados para a autonomia do Conhecimento e da Acção** (05/B1e/CRUP/2, p. 32).

... a **Estratégia de Lisboa**, associada à **economia do conhecimento** e indutora da **competitividade e da coesão social**: uma estratégia intimamente relacionada com o **Processo de Bolonha**, orientado para a **promoção da harmonia e atractividade do ensino superior na Europa**, colocando os sistemas de ensino superior e da investigação e desenvolvimento no centro da agenda política europeia. Assim, vemos consagrados dois processos dinâmicos: o do **desenvolvimento de um Espaço Europeu de Ensino Superior** e o do **desenvolvimento de um Espaço Europeu de Investigação e Inovação** (05/B2d/SSC/2, p. 268).

O Processo de Bolonha é hoje um movimento Europeu de imensa dimensão que contém como **objectivo central o estabelecimento até 2010 do Espaço Europeu do Conhecimento**, coerente, compatível, competitivo e atractivo para estudantes europeus e de países terceiros, Espaço que **promova a coesão Europeia através do conhecimento, da mobilidade e da empregabilidade dos diplomados**, Espaço que fomente a **cooperação transnacional**, forma de assegurar um melhor **desempenho afirmativo da Europa no Mundo** (08/B2a/SFA/4, p. 1).

Na sua complementaridade com esse outro movimento que convergiu na criação do EURO, bem como com **os objectivos de dimensão social e económica traçados na *Estratégia de Lisboa 2010***, o PB... representa um **vector determinante para o cumprimento desse desígnio de *tornar a Europa...*** (08/B2a/SFA/4, pp. 1-2).

Os objectivos declarados de Bolonha merecem claramente aprovação: **consolidar e enriquecer a cidadania Europeia, promover o desenvolvimento social e humano, promover a empregabilidade dos cidadãos Europeus e a competitividade Europeia** (09/B2a/AA/2, p. 1).

O objetivo do PB de construção do EEES como estratégia para o reforço da competitividade do ensino superior europeu é um objetivo expreso e repetido, em palavras iguais, no discurso de diferentes atores (Sérgio Machado dos Santos, Simão *et al.* e CRUP), entre 2002 e 2005:

A Declaração de Bolonha... tem em mente a **construção de um espaço europeu de ensino superior com os objectivos genéricos de promover a mobilidade e empregabilidade dos graduados, por forma a dar conteúdo real ao direito de livre circulação e estabelecimento dos cidadãos, e de reforçar a competitividade internacional do ensino superior europeu no contexto da crescente globalização dos sistemas de ensino e formação** (02/B2b/SMS/2, p. 1).

A Declaração de Bolonha... tem em mente a **construção de um espaço europeu do ensino superior com os objectivos genéricos de promover a mobilidade e empregabilidade dos graduados, por forma a dar conteúdo real ao direito de livre circulação e estabelecimento dos cidadãos, e de reforçar a competitividade internacional do ensino superior europeu no contexto da crescente globalização dos sistemas de ensino e formação** (03/B2d/SSC/1, pp. 244-245).

A Declaração de Bolonha teve origem na preocupação então suscitada pela fraca atractividade do ensino superior na Europa... Acresce a questão da **construção de um Espaço Europeu de Ensino Superior** visando **promover a mobilidade e a empregabilidade dos jovens graduados, conferindo conteúdo real ao direito dos cidadãos de circularem e se estabelecerem livremente neste espaço, reforçando ainda a competitividade internacional no contexto da crescente globalização dos diversos sistemas de ensino e formação** (05/B1e/CRUP/2, p. 29).

... **um Espaço Europeu de Ensino Superior** coeso, harmónico, competitivo e atractivo, com a finalidade genérica de **promover a mobilidade dos estudantes e demais agentes educativos e a empregabilidade dos diplomados, por forma a dar conteúdo real aos direitos de livre circulação e estabelecimento dos cidadãos, e de reforçar a competitividade internacional do ensino superior europeu no contexto da crescente globalização dos sistemas de ensino e formação** (05/B2d/SSC/2, p. 39).

Neste sentido, a criação do EEES é vista como o algoritmo para conseguir um sistema de ensino superior europeu coeso e competitivo, capaz de reter e de atrair os cérebros necessários ao desenvolvimento do conhecimento europeu. O PB é reconhecido como um instrumento deste algoritmo, promovendo uma agenda comum para o desenvolvimento de um quadro de referência comum dos graus e dos sistemas da qualidade e para o reconhecimento das qualificações adquiridas pelo mercado de trabalho europeu:

A Declaração define seis objectivos que são instrumentais para “**estabelecer a Área Europeia do Ensino Superior e promover o sistema de ensino superior europeu no mundo**”... não devemos restringir-nos aos seis objetivos instrumentais, mas olhar para eles, e para além deles, tendo presente **os principais objetivos da competitividade, mobilidade e empregabilidade internacionais**. Os principais objetivos estão, de facto, correlacionados, uma vez que os fatores de impacto em cada um deles são, pelo menos em grande medida, comuns, já que os objetivos instrumentais estão ao serviço dos objetivos principais (00/B2a/PL/1, p. 42).

... a Declaração de Bolonha tem como **objectivo central a construção da Área Europeia de Ensino Superior. Partindo dos objectivos gerais de mobilidade, de empregabilidade dos diplomados e de competitividade dos sistemas europeus de ensino superior**, esta declaração define seis objetivos específicos, dos quais consta a inteligibilidade e comparabilidade dos graus conferidos nos sistemas europeus de ensino superior (01/A2c/ME/SEES, p. 1).

A criação da área europeia de ensino superior é apresentada como “**uma chave para promover a mobilidade e a empregabilidade e o desenvolvimento global do Continente**” e para “**promover o sistema europeu de ensino superior no mundo**”, também formulados noutro ponto da Declaração como “**competitividade crescente do sistema europeu de ensino superior**” (00/B2a/PL/1, p. 42).

Uma preocupação presente em todas as declarações expressas pelos Conselhos de Ministros

da Educação da União Europeia, em Bolonha, Praga e Berlim, é a **criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior**. Um Espaço fundado nos valores culturais e sociais da Europa, em que se compatibilize o seu contributo para o **aumento da competitividade com o reforço da coesão social**. A fim de tornar o sistema europeu de ensino superior mais atractivo, tem sido constante a preocupação, também, a criação de um **quadro de referência comum e de sistemas de garantia de qualidade para os graus**, sem comprometer a diversidade dos processos e das instituições (04/B2a/JP/1, p. 2).

Pode então dizer-se que **um dos principais objectivos para a constituição do Espaço Europeu de Ensino Superior visa uma maior transparência, legibilidade e reconhecimento profissional/ académico**, de uma forma mais equitativa e justa, das formações adquiridas pelos jovens nos países signatários da Convenção de Bolonha. Este “Espaço” pretende igualmente **contribuir para uma maior facilidade na livre circulação dos profissionais numa área que se pretende sem fronteiras para além de uma melhor inserção no mercado de trabalho** (04/B1e/CRUP/1, p. 19).

As cimeiras dos ministros da educação (Conselho de Educação) e dos ministros da investigação (Conselho da Concorrência) recomendam: **reconhecimento das qualificações adquiridas pelo mercado de trabalho europeu**, com uma oferta globalizada que retenha as competências evitando a fuga de cérebros; fazer do sistema europeu uma referência mundial... (04/A3/CNE/8, p. 12889).

A 19 de Junho de 1999, os ministros da educação de 29 Estados europeus, entre os quais o Estado Português, subscreveram a Declaração de Bolonha, acordo que **contém como objectivo central o estabelecimento, até 2010, do espaço europeu de ensino superior, coerente, compatível, competitivo e atractivo para estudantes europeus e de países terceiros, espaço que promova a coesão europeia através do conhecimento, da mobilidade e da empregabilidade dos seus diplomados** (05/A1b/G/3, Introdução).

O objectivo já não é a **mobilidade dentro da Europa** mas a **mobilidade de alunos e investigadores não Europeus para dentro da Europa** (05/B2a/AA/1, p. 6).

A Declaração de Bolonha... tem como objectivo a **construção**, num horizonte temporal de dez anos, de um **Espaço Europeu de Ensino Superior coeso, harmónico, competitivo e atractivo** (05/B2d/SSC/2, p. 39).

... a estratégia já não é a **permuta de jovens dentro da Europa** mas sim a **captação de**

massa cinzenta do exterior, no âmbito de uma **estratégia de desenvolvimento económico**, no âmbito da **estratégia de Lisboa** (06/B2b/AA).

Esta (a rede europeia) tem sido orientada pela referência, nem sempre assumida, à **Declaração de Lisboa** (2000) e à **Declaração de Bolonha** (1999), a primeira **programando uma competitividade europeia superior à dos EUA em dez anos**, a segunda procurando **estabelecer uma plataforma científica, técnica e de ensino, que sirva de suporte à primeira** (07/A3/CNE/14, p. 28404).

Uma declaração em que se definissem alguns objectivos e se assegurassem algumas características da especificidade europeia, designadamente, a importância que se atribuía a **quatro objectivos essenciais**: o **reforço da mobilidade**, que sempre foi na Europa um objectivo, sobretudo a partir de Delors quando foi criado o Programa Erasmus; a **procura de convergência entre as formações**; a **comparabilidade dos sistemas**; e a **competitividade europeia face aos outros grandes espaços, como é o espaço norte-americano** (07/B2a/EMG, p. 33).

... este (o PB) constitui uma orientação de política que os Ministros da Educação adoptaram com *o objectivo de **eleva a competitividade internacional do sistema europeu de Ensino Superior**, ... , guardando um completo respeito pela diversidade de culturas, línguas, sistemas nacionais de educação e da autonomia universitária – para **consolidar o espaço europeu de ensino superior*** (08/B2a/JP/2, p. 6).

Com ela (A Declaração de Bolonha) procura-se abranger todo o espaço da União Europeia e abrir caminho para a **construção de uma agenda comum** através da concertação das políticas de educação superior, **reconhecendo-se o significado e relevância da ideia da Europa do Conhecimento** (08/B2a/JP/2, p. 16).

Julgo que esta área das **redes europeias é essencial** para poder fazer duas coisas: por um lado, **para que as universidades se entendam umas com as outras**; por outro lado, **para que os estudantes europeus possam circular nestas redes e elas se tornem instrumentos que atraem estudantes vindos de fora da Europa**. A Europa tem um grande atraso em relação aos Estados Unidos na sua capacidade de atracção (08/B2a/EMG/2, p. 40).

As universidades ... **vão ter de se entender umas com as outras no sentido de criar redes, serem atractivas**, poderem atrair estudantes estrangeiros, inclusivamente fazendo **acordos com universidades fora do espaço europeu**. Mas, por outro lado, essas mesmas

universidades **lutarão entre si para conseguir os melhores professores, terem os melhores estudantes e obterem os melhores financiamentos para os seus programas de investigação** (08/B2a/EMG/2, p. 41).

O Processo de Bolonha não pode ser visto como uma mera operação de alteração da estrutura de graus e diplomas, nem um exercício de iluminada intervenção, de cima para baixo, no sistema de ensino superior. Trata-se, na verdade, de um **demorado, ambicioso e estratégico processo que deve ter como objectivo central a afirmação de um Espaço Europeu de Ensino Superior** (08/B2a/JP/2, p. 7).

Síntese

Ao longo da década, é consistente a percepção de que a criação do EEES é central à estratégia política europeia definida na Cimeira de Lisboa e de que o PB é o instrumento privilegiado para conseguir a convergência de políticas orientadas nesse sentido. É sobretudo em comunicações de atores individuais que esta percepção emerge, por vezes repetida de uns atores para outros, em anos diferentes.

Os atores visionam o EEES como um espaço coeso e competitivo capaz de reter os bons estudantes europeus e atrair estudantes de fora da Europa para reforçar a base do conhecimento em que assenta a competitividade internacional. Pode pois considerar-se que o EEES é visto como um algoritmo para o cumprimento da Estratégia de Lisboa, por sua vez o algoritmo global da visão da Europa como uma potência baseada no conhecimento, com coesão social. Neste quadro, o PB é percecionado como um instrumento integrante do algoritmo.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 21: Algoritmo 3: O EEES

Data	Ator	Tipo Texto
2000	Pedro Lourtie	Comunicação (B2a)
2001	ME/SEES CRUP	Orientações de ação (A2c) Posição (B1b)
2002	Sérgio Machado dos Santos	Artigo (B2b)
2003	Simão <i>et al.</i>	Monografia (B2d)
2004	CRUP Sebastião Feyo de Azevedo Júlio Pedrosa CNE	Reflexões (B1e) Comunicação (B2a) Comunicação (B2a) Parecer (A3)
2005	Governo	Decreto-Lei (A1b)

	CRUP Alberto Amaral Simão <i>et al.</i>	Reflexões (B1e) Comunicação (B2a) Monografia (b2d)
2006	Alberto Amaral	Artigo (B2b)
2007	Marçal Grilo CNE	Comunicação (B2a) Parecer (A3)
2008	Júlio Pedrosa Sebastião Feyo de Azevedo Marçal Grilo	Comunicação (B2a) Comunicação (B2a) Comunicação (B2a)
2009	Alberto Amaral	Comunicação (B2a)

1.4. Papel e contributo do ensino superior

Na secção anterior assinalou-se que, no quadro da globalização económica, o ensino superior passa a assumir um papel que, em ligação com a investigação e a inovação, foi interpretado por vários atores como um algoritmo para o cumprimento da visão da Europa como uma economia competitiva baseada no conhecimento.

No entanto, além da interpretação do papel de algoritmo, é possível identificar nos textos analisados interpretações de outros papéis e funções do ensino superior que estão em consonância com outras representações da sociedade: uma sociedade em que o desenvolvimento humano é tão importante como o desenvolvimento económico, em que o ensino superior é orientado pelo pensamento independente e em que os estudantes também são formados para a cidadania e para a realização pessoal e profissional.

Assim, foram consideradas duas subcategorias, promotor de formação abrangente e motor de desenvolvimento da sociedade, correspondentes a dois tipos de funções: proporcionar uma formação abrangente que inclui, além do desenvolvimento profissional, o desenvolvimento humano e social e a realização pessoal; funcionar como motor de desenvolvimento da sociedade.

Promotor de formação abrangente

Alguns atores, incluindo o MCES, continuam a referir como missão do ensino superior o de proporcionar uma formação abrangente orientada para a realização pessoal, a par da profissional, sem relação direta com o mercado de trabalho, e também o contributo para a inclusão social:

Como tesouro da ciência e da cultura, ao ensino superior coloca-se como **primeira função a realização pessoal e profissional dos portugueses** (03/A2f/MCES/1, p. 17).

... rejeitamos a ideia de que a democratização do acesso ao ensino superior apenas tem de considerar o número, esquecendo **a realização individual e profissional, o contributo de cada um para o bem comum e para uma efectiva melhoria de educação, da ciência e da cultura dos portugueses** (03/A2e/MCES, p. 9).

É que o sector público é que tem por isso de **colocar o acento tónico da criatividade formativa ainda sem reflexo no mercado ou destinada a afectar o mercado...** (03/B2a/AM/1, p. 120).

... que todos eles (os nossos jovens) **possam daí sair preparados quer no sentido de habilitação profissional** quer num sentido mais amplo de **uma vida plena** (03/B2c/JFG, p. 294).

Os **diplomados** decorrentes desta procura recente do ensino superior deverão ser considerados **não apenas como inputs imediatos para o mercado de emprego nacional** mas, qualquer que seja a sua formação e qualificação adquiridas, são **potencialidades dos recursos humanos e de valorização humana de portugueses** que obriga à procura de alternativa da sua afectação para o **desenvolvimento, não apenas económico mas humano**. Pior do que ter licenciados desempregados é não ter um elevado grau de licenciados na população activa. Pois que a sua existência representa, em termos sociais e económicos, **um grande investimento, do qual são esperados benefícios pessoais mas também sociais no futuro** (04/A4/CNAVES/4, 5).

... dever-se-á ter presente que as **expectativas sociais de maior qualificação e de maiores níveis escolares** crescem pelo conhecimento concreto de que os **níveis de rendimentos e de taxas de actividade aumentam com o nível de instrução superior**. Em termos de **desenvolvimento humano, em todas as vertentes de saúde, qualidade de vida, participação cívica, os benefícios da educação superior são evidentes** e um dos mais eficazes vectores de **combate à difusão de uma cultura juvenil de exclusão** que em sociedades duais, como a portuguesa, tende a crescer (04/A4/CNAVES/4, p. 5).

Nos próximos anos devemos produzir um grande número de cidadãos com uma *cultura liberal*, isto é, cidadãos que tiveram uma vivência universitária que lhes deu **agilidade mental, conhecimento, sentido ético e de responsabilidade, autoconfiança**, mas acima de tudo uma **visão informada do mundo** em que vão participar (07/A3/CNE/10, p. 19823).

O CRUP e o CCISP também fazem referências à missão do ensino superior que no contexto atual permanece inalterada. O CCISP considera que a perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida* não comporta alterações para a missão das IES:

Cabe às instituições de educação superior... **um papel importante na promoção das várias formas de “aprendizagem ao longo da vida”**. Para tal não têm que alterar a sua **missão** definida nas três dimensões da educação/formação, da investigação e da extensão à comunidade, mas pelo contrário assumi-la e reforçá-la, **definindo-a numa nova abrangência** (01/B1a/CCISP/1, p. 13).

O CRUP define a universidade como o “órgão fundamental da cultura e da sociedade” e reitera a sua tripla missão: fazer investigação; formar cidadãos qualificados; fornecer os profissionais de alto nível de que a sociedade necessita:

A Universidade é, assim, **órgão fundamental da Cultura e da Sociedade**, estando-lhe acometida a **tripla missão** de a) enriquecer aquelas, por meio da **investigação**, com o mais rigoroso, amplo e profundo conhecimento científico, b) de **formar os seus cidadãos** enquanto quadros altamente qualificados e c) como resultado natural de todo o seu processo vital, **proporcionar à Sociedade os profissionais de alto nível** de que ela necessita, preparados com radicalidade científica e, por conseguinte, **preparados tecnologicamente, e não apenas técnica e politeticamente** (05/B1e/CRUP/2, p. 2).

Igualmente, o RJIES estipula como objetivos do ensino superior os de proporcionar uma formação abrangente que inclua as humanidades, as artes, a ciência e a tecnologia:

O ensino superior tem como objectivo a **qualificação de alto nível dos portugueses**, a **produção e difusão do conhecimento**, bem como a **formação cultural, artística, tecnológica e científica** dos seus estudantes, num quadro de referência internacional (07/A1a/AR/5, Artº 2º, 1).

As instituições de ensino superior têm ainda o dever de contribuir para a **compreensão pública das humanidades, das artes, da ciência e da tecnologia**, promovendo e organizando acções de apoio à difusão da cultura humanística, artística, científica e tecnológica, e disponibilizando os recursos necessários a esses fins (07/A1a/AR/5, Artº 2º, 5).

Síntese

Ao longo da década, sobretudo os atores coletivos, não deixaram de atribuir ao ensino superior um papel de promotor de formação abrangente, não diretamente orientada para o

mercado de trabalho ou para uma aplicação utilitária de conhecimento. O papel do ensino superior continua, por parte destes atores, a ser percecionado como o de promotor da realização pessoal, profissional, cultural, artística, tecnológica e científica, devendo fornecer ferramentas para a compreensão do mundo, tais como o sentido crítico e ético e a responsabilidade.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 22: Promotor de formação abrangente

Data	Ator	Tipo Texto
2001	CCISP	Parecer (B1a)
2002		
2003	MCES MCES Adriano Moreira José Ferreira Gomes	Comunicação (A2e) Prefácio (A2f) Comunicação (B2a) Parecer (B2c)
2004	CNAVES	Parecer (A4)
2005	CRUP	Reflexões (B1e)
2006	MCTES	Relatório (A2d)
2007	Assembleia da República CNE	Lei (A1a) Parecer (A3)
2008		
2009		

Motor de desenvolvimento da sociedade

Além de promotor da formação abrangente dos cidadãos, e em oposição à perspetiva de ensino superior como algoritmo para a construção de um determinado tipo de sociedade, é possível identificar, em alguns documentos, outra perspetiva: a perspetiva de que o ensino superior é que deve ser, ele próprio, o "motor de desenvolvimento da sociedade" (07/A3/CNE/10, p. 19819) e "vanguarda do pensamento" (05/B2d/SSC/2, p. 40). Neste sentido, cabe-lhe não apenas dar respostas às necessidades sociais existentes e emergentes, mas desenvolver um pensamento independente e assumindo-se também como elemento de prospeção do futuro e de criação de necessidades:

... o **ensino superior tem objetivos mais vastos de desenvolvimento social, cultural e humano** sendo a Area Europeia de Ensino Superior também o resultado dos valores partilhados e de um património social e cultural comum (01/B2g/PL, p. i).

As instituições do ensino superior, como entidades de criação, **devem procurar a descoberta e situar-se na vanguarda do pensamento**, sendo assim **motoras de mudanças sociais**;

As instituições do ensino superior, como entidades culturais, devem **compreender, interpretar, preservar, fortalecer, promover e difundir as culturas regionais, nacionais, internacionais**, num contexto de respeito pela história e pelo progresso, pelo pluralismo e pela diversidade (03/B2d/SSC/1, p. 359).

Domina assim a esperança de que as instituições do ensino superior, assentes nos pilares da cidadania, da cultura, da ciência e da inovação, sejam capazes de prescrutar um horizonte sempre em expansão, **só aceitando como força motora a independência do pensamento, a qual é capaz de gizar respostas às perguntas imprevisíveis do mundo admirável da descoberta** (03/B2d/SSC/1, p. 362).

Assim poderá a Universidade contribuir poderosamente para satisfazer as necessidades sociais. Todavia, **não lhe basta satisfazer as *necessidades existentes***, no quadro de uma lógica conservadora, mas ir além disso, atenta aos sinais subtis de evolução social, e **satisfazer desde logo as *necessidades emergentes***. Finalmente, no quadro dinâmico de uma Sociedade do Conhecimento, cumpre à Universidade **criar *necessidades***. A Universidade não pode ser limitada a relacionar-se positivamente com a Sociedade que está, pois é **sua vocação profunda ser força instauradora da Sociedade a construir** (05/B1e/CRUP/2, p. 5).

Pede-se, consequentemente, às instituições de ensino superior que assumam **um espírito de conquista, dominado pela inovação, criação e empreendedorismo**, que lhes permita responderem, com eficácia, a solicitações e necessidades de uma **sociedade em mudança, actuando, em simultâneo, como fonte de pensamento prospectivo sobre as grandes questões sociais e económicas, em relação às quais devem ser capazes de antecipar problemas, gerar soluções e influenciar a formulação de políticas** (05/B2d/SSC/2, p. 266).

A criação do CSOE será importante para estabelecer no País um pensamento avançado sobre o ensino superior, como **motor de desenvolvimento da sociedade** (07/A3/CNE/10, p. 19819).

A criação do CSOE deve traduzir um forte compromisso estatal com as instituições de ensino superior, vistas como **essenciais para a cultura, o desenvolvimento e a afirmação do País** (07/A3/CNE//10, p. 19820).

Outra perspetiva é a de considerar o ensino superior como agente de coesão social:

As instituições de ensino superior posicionam-se, neste desafio, como **fóruns de humanismo**

e de vanguarda do pensamento, integrantes do economicismo imprescindível associado a um desenvolvimento sustentado mas sem perderem de vista a sua **contribuição específica para a diminuição de disparidades sociais e económicas entre países e dentro de cada país** (03/B2d/SSC/1, p. 26); (05/B2d/SSC/2, p. 40).

Os valores que a Carta Magna consagra mantêm, hoje em dia, toda a sua actualidade, devendo porém ser entendidos num **contexto dinâmico de expectativas e de conquistas crescentes da sociedade** que vê no ensino superior um factor decisivo do desenvolvimento económico e **elemento precioso de coesão social** (05/B2d/SSC/2, pp. 265-266).

Síntese

A perspetiva de que o ensino superior tem um papel de vanguarda e de motor do desenvolvimento da sociedade e não apenas no desenvolvimento económico é claramente minoritária, mas, ainda assim, está presente sobretudo na primeira metade da década. Realça-se a posição de Pedro Lourtie que, ao referir-se ao EEES, em 2001, reconhece-lhe objetivos de desenvolvimento social, cultural e humano comuns ao espaço europeu e as posições do CNE, em 2007, ao defender que o ensino superior é o motor de desenvolvimento da sociedade, sendo essencial para a cultura e a afirmação do país.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 23: Motor de desenvolvimento da sociedade

Data	Ator	Tipo Texto
2001	Pedro Lourtie	Relatório (B2g)
2002		
2003	Simão <i>et al.</i>	Monografia (B2d)
2004		
2005	Simão <i>et al.</i> CRUP	Monografia (B2d) Reflexões (B1e)
2006		
2007	CNE	Parecer (A3)
2008		
2009		

2. Interpretações do PB

2.1. Linhas de ação

As linhas de ação, tal como definidas para esta análise no Cap. 1, indicam as ações inovadoras, usadas ou referidas como necessárias e adequadas, tendo em conta o contexto e

as finalidades do processo, que foram identificadas nos textos. Podem agrupar-se em duas subcategorias. Uma subcategoria inclui o conjunto de procedimentos e instrumentos que devem ser adotados para a construção do EEES. Outra corresponde à alteração do “paradigma” educacional, que os atores julgam estar subjacente às linhas de ação do PB, particularmente ao ECTS.

Adoção de procedimentos e instrumentos para a construção do EEES

Algumas linhas de ação mencionadas nos textos correspondem aos seis objetivos expressos na Declaração de Bolonha (adopção de um sistema de graus comparável e legível e de um sistema de ensino superior fundamentalmente baseado em dois ciclos; estabelecimento de um sistema de créditos; promoção da mobilidade, da cooperação europeia no domínio da avaliação da qualidade e da dimensão europeia do ensino superior), juntamente com os três objetivos adicionados na Cimeira de Praga em 2001 (promoção da aprendizagem ao longo da vida; maior envolvimento dos estudantes na gestão das instituições de Ensino Superior e promoção da atratividade do Espaço Europeu do Ensino Superior).

Os atores usam no entanto denominações diversas para estes objetivos, consoante os consideram mais ou menos específicos ou instrumentais, tais como: “instrumentos” (01/B1b/CRUP, p. 1); “objetivos instrumentais” (01/B2g/PL, p. i); “fatores” (01/B2g/PL, p. i); “objetivos” (02/B2a/SFA/1, p. 2; 04/B2a/SFA/2, p. 5); “linhas de ação” (04/A2c/MCES/2, p. 9); “intenções” (05/B1e/CRUP/2, p. 30).

Estas linhas de ação são referidas genericamente com a função de conseguir a convergência dos sistemas europeus de ensino superior:

Para atingir estes objectivos (mobilidade, empregabilidade, competitividade) devem ser assegurados os seguintes **instrumentos**:

- i) Legibilidade e comparabilidade dos graus académicos;
- ii) Criação de um sistema compatível de créditos baseados no ECTS e no Suplemento de Diploma;
- iii) Garantia de qualidade dos cursos e dos sistemas de ensino, através da cooperação num processo de avaliação (01/B1b/CRUP, p. 1).

Com vista à construção da **Área Europeia do Ensino Superior**, a Declaração define três objectivos principais (**competitividade, mobilidade e empregabilidade internacionais**), e

seis objetivos instrumentais (01/B2g/PL, p. i).

Pode ser identificado um conjunto de **fatores** em direção aos objetivos. Entre estes fatores incluem-se a **legibilidade dos graus, a aceitação e o reconhecimento de qualificações e períodos de estudo**, informação clara sobre objectivos e “learning outcomes”, assim como a **relevância dos programas, a garantia da qualidade e a acreditação, a divulgação do conhecimento europeu, serviços de estudantes acessíveis, políticas de vistos e apoio à mobilidade** (01/B2g/PL, p. i).

Um comprometimento político no sentido de atingir a curto prazo um grupo bem definido de **objectivos** que são reconhecidos como essenciais para a construção da *Área Europeia do Ensino Superior* e para a promoção do *Sistema Europeu de Ensino Superior* no Mundo. No essencial são os seguintes esses objectivos:

- (i) Adopção de um sistema de graus facilmente inteligíveis e comparáveis;
- (ii) Adopção de um sistema baseado em dois ciclos principais – de graduação e de pós-graduação;
- (iii) Estabelecimento de um sistema de créditos acreditado que fomente a mobilidade estudantil;
- (iv) Promoção geral da mobilidade de docentes, investigadores e pessoal não docente;
- (v) Promoção da cooperação europeia a nível de garantia de qualidade;
- (vi) Promoção da dimensão europeia do ensino superior (02/B2a/SFA/1, p. 2).

A declaração conjunta que data de 1999, a aplicar em 2010 exprimiu um compromisso de caminhar para um **sistema de acessível leitura e fácil comparabilidade, baseado em dois ciclos, usando um sistema de créditos comum, com estímulos para promover a mobilidade**, e projectando-se em consequência um **espaço comunitário do ensino superior** (03/A2e/MCES, p. 5).

O Comunicado da Reunião de Praga: no seguimento do compromisso político assumido em Bolonha, 32 Ministros da Educação europeus reunidos em Praga, em 17 de Maio de 2001, reafirmam os **objectivos** anteriormente traçados ao mesmo tempo que reconhecem a importância e a necessidade de acrescentar as seguintes três linhas de acção para o evoluir do processo:

- 7. Promoção da aprendizagem ao longo da vida;
- 8. Incremento do envolvimento dos estudantes na gestão das instituições do ensino superior;
- 9. Promoção da atractividade da Área Europeia do Ensino Superior (04/B2a/SFA/2, p. 5).

Em função deste propósito (estabelecimento, até 2010, do EEES) foram identificadas seis **linhas de acção**:

- Adopção de um **sistema de graus comparável e legível**;
- Adopção de um sistema de ensino superior fundamentalmente baseado em **dois ciclos**;
- Estabelecimento de um **sistema de créditos**;
- Promoção da **mobilidade**;
- Promoção da **cooperação europeia no domínio da avaliação da qualidade**;
- Promoção da **dimensão europeia no Ensino Superior**.

No seguimento do compromisso político assumido em Bolonha, os Ministros da Educação europeus reunidos em Praga, em Maio de 2001, reconheceram a importância e a necessidade de mais três linhas de acção para o evoluir do processo:

- Promoção da **aprendizagem ao longo da vida**;
- Maior **envolvimento dos estudantes na gestão das instituições** de Ensino Superior;
- Promoção da **atractividade do Espaço Europeu do Ensino Superior** (04/A2c/MCES/2, pp. 9-10).

Resumidamente as **intenções** propostas na Declaração de Bolonha são as seguintes:

Adoptar **um sistema de graus facilmente compreensível** (legível) e comparável, no Espaço Europeu de Ensino Superior, incluindo **dois ciclos principais**...

Estabelecer um **sistema de acumulação e de transferência de créditos comparáveis** (do tipo ECTS – European Credits Transfer System, desenvolvido no âmbito do Programa Socrates/Erasmus), numa perspectiva de formação ao longo da vida;

Promover a **cooperação europeia entre os sistemas nacionais de avaliação**, com vista ao desenvolvimento de critérios e metodologias comparáveis;

Promover a **transparência na certificação de habilitações**, através da adopção de um **“Suplemento ao Diploma”**;

Promover a **mobilidade** dos agentes educativos...

Desenvolver as necessárias **dimensões europeias do ensino superior**, particularmente no que concerne à **organização curricular**, à **cooperação interinstitucional**, aos **mecanismos de mobilidade** e a **programas integrados de estudo, formação e investigação** (05/B1e/CRUP/2, pp. 30-31).

Síntese

As linhas de ação declaradas do PB são referidas por poucos atores (CRUP, MCES, Pedro Lourtie e Sebastião Feyo de Azevedo) e apenas na primeira metade da década. Embora usando termos diferentes, os atores referem as seis linhas de ação que estão definidas na Declaração de Bolonha e as três que foram adicionadas na Conferência de Praga.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 24: Adoção de procedimentos e instrumentos comuns ao EEES

Data	Ator	Tipo Texto
2000		
2001	CRUP Pedro Lourtie	Posição (B1b) Relatório (B2g)
2002	Sebastião Feyo de Azevedo	Comunicação (B2a)
2003	MCES	(A2e)
2004	Sebastião Feyo de Azevedo MCES	Comunicação (B2a) Orientações de ação (A2c)
2005	CRUP	Reflexões (B1e)
2006		
2007		
2008		

Alteração do “paradigma” educacional

Há, no entanto, um outro conjunto de afirmações que remete para um sentido de mudança profundo que alguns atores consideram ser subjacente aos objetivos da Declaração de Bolonha e que enunciam como a alteração do “paradigma” educacional:

A outro nível, pretende-se uma **evolução de paradigmas pedagógicos**, preocupações que terão estado na génese deste movimento e que, mais do que quaisquer outras, dizem respeito e passam quase inteiramente pelos académicos (04/B2a/SFA/2, p. 1);

O “paradigma” educacional implícito no PB foi aliás reconhecido desde logo pelo CNE e introduzido na legislação como questão central:

A **problemática pedagógica** é, com efeito, inevitavelmente **central ao processo de Bolonha** (02/A3/CNE/3, p. 5610).

Questão central no Processo de Bolonha é o da **mudança do paradigma de ensino de um modelo passivo, baseado na aquisição de conhecimentos, para um modelo baseado no desenvolvimento de competências**, onde se incluem quer as de natureza genérica —

instrumentais, interpessoais e sistêmicas — quer as de natureza específica associadas à área de formação, e onde a componente experimental e de projecto desempenham um papel importante (06/A1b/G/5, Introdução).

No novo “paradigma” anunciado pode distinguir-se dois aspetos. Um é a interpretação das implicações da adoção do ECTS para a organização do currículo e para a definição dos objetivos de aprendizagem:

O sistema ECTS pressupõe um **outro entendimento do conceito de currículo**, que já não é uma colecção ordenada de matérias a ensinar, mas que implica um outro olhar sobre a aprendizagem e, consequentemente, do **papel das metodologias de ensino e aprendizagem....** (02/A3/CNE/3, p. 5610).

A Declaração de Bolonha levanta todo um outro conjunto de questões **tão ou mais importantes do que as estruturas de graus**, questões essas que entroncam em preocupações relativas à **organização pedagógica**. Com efeito, **objectivos como a adopção de um sistema de créditos do ECTS** (*European Credit Transfer System*) e a preocupação com **a relevância** (científica e profissional) **das formações**, quando encaradas frontalmente, **poderão conduzir a uma verdadeira revolução na organização do ensino**, constituindo-se como **a grande consequência do processo de Bolonha...**

A organização de um programa de estudos com base no ECTS... pressupõe uma definição clara dos objetivos de formação, em termos das capacidades, valores e atitudes a adquirir pelos formandos... (02/B2b/SMS/1, pp. 3-4).

As **implicações mais profundas do processo de Bolonha**, que poderão mesmo passar, de acordo com opinião emitida em parecer do Conselho Nacional da Educação [CNE, 2002], por uma autêntica **reorientação pedagógica**, vão **para além das questões associadas às estruturas de graus**, focalizando-se na **organização pedagógica nomeadamente como consequência da Introdução de um sistema de créditos do tipo ECTS** (02/B2b/SMS/2, p. 12).

A criação de um novo sistema de créditos curriculares (ECTS — european credit transfer system), que virá substituir o sistema de créditos consignado no Decreto-Lei n.º 173/80, de 29 de Maio, constitui um dos **instrumentos mais relevantes desta política europeia de evolução do paradigma formativo** (05/A1b/G/3, Introdução).

O mais importante do chamado “Processo de Bolonha” é a organização pedagógica, isto é, o

novo paradigma de ensino-aprendizagem que está subjacente (05/B1a/CRUP/2, p 1).

Identificar as competências, desenvolver as metodologias adequadas à sua concretização, colocar o novo modelo de ensino em prática, são os desafios com que se confrontam as instituições de ensino superior (06/A1b/G/5, Introdução).

O CCISP manifesta o seu acordo com o processo que se desenvolveu a partir da Declaração de Bolonha, o qual tem vindo a reforçar pontos de convergência, salvaguardando-se a diversidade, como é referido no Comunicado de Praga e **considera fundamental e urgente que a discussão preliminar** proposta pelo Ministério da Educação permita identificar e consensualizar **princípios básicos, não só da estrutura de graus, mas também de organização pedagógica, da qual ressalta a adopção de um sistema de créditos do tipo ECTS, com a correspondente mudança nos processos de ensino, colocando maior ênfase nas aprendizagens e nas competências,** bem como na relevância das formações (02/B1a/CCISP/2, 1).

Este **novo paradigma do ensino/aprendizagem** tem implicações na **organização curricular dos cursos**, que deverá ser vista não como uma mera justaposição de disciplinas ou conteúdos programáticos, mas em termos de áreas curriculares mais alargadas, integradas horizontal e verticalmente, **em articulação estreita com os objectivos de formação pretendidos.** Tem igualmente implicações nas **metodologias de aprendizagem, que deverão ser activas, cooperativas e participativas,** facilitar o enfoque na resolução de problemas e criar ambientes de aprendizagem que favoreçam e estimulem o **desenvolvimento de competências, valores e atitudes** (03/B2a/SMS/1, pp. 164-165).

A **duração de um curso** não é um dado absoluto, ou um pré-requisito. A duração é uma consequência, e **tem de ser adequada ao “que” se pretende fazer e ao “como” se pretende fazer,** tendo presente o papel dos **conhecimentos, das competências e das atitudes** que os formandos devem adquirir no final do período de formação (03/B1a/CCISP/6, p. 203).

Nesta nova concepção, **o estudante desempenha o papel central,** quer na **organização das unidades curriculares, cujas horas de contacto assumirão a diversidade de formas e metodologias de ensino mais adequadas, quer na avaliação e creditação,** as quais considerarão a **globalidade do trabalho de formação do aluno,** incluindo as **horas de contacto, as horas de projecto, as horas de trabalho de campo, o estudo individual e as actividades relacionadas com avaliação,** abrindo-se também a actividades complementares com comprovado valor formativo artístico, sócio-cultural ou desportivo (05/A1b/G/3,

Introdução).

Outro aspeto é a interpretação de que a aprendizagem deve estar centrada no estudante e de que este deve passar a ser o sujeito da sua própria aprendizagem:

O maior desafio – que é também uma enorme dificuldade e diríamos, mesmo, que um risco ...- que “Bolonha” nos coloca é o da **mudança de paradigma: passar do paradigma da passividade na formação para o da actividade autoformadora, do paradigma da heteroformação para o da autoformação, tornando o aluno sujeito e não objecto da sua formação** (05/B1e/CRUP/2, p. 32).

A grande vantagem, que eu duvido que se consiga, era de facto a **mudança do paradigma do ensino superior...** Um paradigma **muito mais assente no que o aluno aprende e não no que o professor ensina**. Tão cedo, nomeadamente em Portugal, não vejo que isso seja possível (05/B2e/AA).

O PB prevê, embora tal esteja atrasado, uma **evolução do sistema de ensino/aprendizagem**, no sentido de o **centrar mais nos alunos**, de levar os alunos a uma **participação mais activa**, de o adaptar à evolução dos meios hoje disponíveis e à evolução das expectativas e vivências dos jovens (08/B2a/SFA/3, p. 10).

Síntese

Além das linhas de ação expressas nos documentos do PB, nomeadamente na Declaração de Bolonha e no Comunicado de Praga, atores coletivos, como o CRUP, o CCISP e o CNE, consideram que as linhas de ação do PB comportam um novo *paradigma* educacional com implicações para a organização curricular e o uso de metodologias de ensino-aprendizagem centradas no aluno e no desenvolvimento das suas competências. A interpretação radica na filosofia do ECTS, tal como este é exposto no Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de fevereiro, primeiro documento legislativo relativo ao PB.

Como se pode ver na Tabela abaixo, este conceito de ECTS e esta perceção de mudança pedagógica que o mesmo propõe é exposta ao longo da década e, como se tornou visível em outras secções da presente análise, é vista pela generalidade dos atores como a grande mudança do PB. Ainda assim, alguns duvidam da possibilidade de a mesma se vir a concretizar no futuro próximo, como é o caso de Alberto Amaral e de Sebastião Feyo de Azevedo.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 25: Alteração do “paradigma” educacional

Data	Ator	Tipo Texto
2002	CNE Sérgio Machado dos Santos CCISP	Parecer (A3) Artigo (B2b) Parecer (B1a)
2003	Sérgio Machado dos Santos CCISP	Comunicação (B2a) Parecer (B1a)
2004	Sebastião Feyo de Azevedo	Comunicação (B2a)
2005	CRUP CRUP Alberto Amaral	Reflexões (B1e) Parecer (B1a) Entrevista (B2e)
2006	Governo	Decreto-Lei (A1b)
2007		
2008	S Sebastião Feyo de Azevedo MCTES	Comunicação (B2a) Comunicação (A2e)
2009		

2.2. Dinâmica

Nos textos analisados, a dinâmica do PB é percebida como resultante, em primeiro lugar, da natureza da Declaração de Bolonha e dos múltiplos significados que a mesma comporta e, consequentemente, das diferentes concretizações que pode originar. Há inúmeras referências a esta situação, bem como ao papel dos diferentes atores, ao modelo de governação e coordenação posto em prática e às implicações daí decorrentes, não só para o sistema de ensino superior nacional, mas também para a sociedade portuguesa. As subcategorias que emergiram da análise são as seguintes: natureza e significado do PB; o papel dos atores ao longo do processo; governação e coordenação; desafios e problemas.

Natureza e significado do PB

A natureza do PB é afirmada tanto por aquilo que se acha que é (uma declaração política, um processo), como por aquilo que se acha que não é (um Tratado ou uma Diretiva, acordos de uniformização), bem como pelas consequências, riscos e oportunidades que comporta.

Aquilo que se acha que o PB é (declaração política, processo):

Porque é que só assinaram os ministros? Porque é que só o poder político assinou? Essencialmente, porque era **uma declaração política e não se pretendia que a Comissão Europeia assinasse o documento** (08/B2a/EMG, p. 34).

Do ponto de vista político, à escala europeia, o Processo de Bolonha é **manifestamente e tão só um processo...** Define um modelo que, sobretudo no campo da investigação científica tinha tido já muitas décadas de processos idênticos, tem como território uma Europa alargada, que não é a da União Europeia (08/A2e/MCTES/3, p. 25).

Aquilo que se acha que o PB não é (Tratado, Diretiva, normativo, uniformização):

A Declaração de Bolonha **não é um Tratado ou uma Directiva**, que seja necessário "transpor" para a ordem jurídica nacional... **a decisão sobre essas medidas e reformas é estritamente de âmbito nacional** (02/B2b/SMS/2, p. 2).

Convém, contudo, colocar a Declaração de Bolonha na sua perspectiva correcta... há que ter presente que **a Declaração de Bolonha não é um tratado ou uma directiva** que seja preciso "transpor" para a ordem jurídica nacional... (03/B2d/SSC/1, p. 246).

... (O PB) não é nem um acto legislativo, nem um normativo, nem uma directiva, nem um tratado (08/A2e/MCTES/3, p. 25).

Os acordos no âmbito... Processo de Bolonha... **não são acordos de uniformização.** (08/B2e/SFA, p. 1).

Da natureza voluntária do processo, resulta a perceção da sua "força":

É hoje um dado adquirido que **a força do Processo de Bolonha** resulta mais de uma **dinâmica gerada a partir da forma de condução do processo do que da natureza jurídica da Declaração de Bolonha**, que não tem carácter impositivo a nível nacional (03/B2a/SMS/1, p. 151).

Resulta também a perceção de uma grande flexibilidade, opinião formulada da mesma maneira por três atores. Em 2003, por Simão *et al.* e, em 2005, por Sérgio Machado dos Santos e pelo CRUP:

As **especificações contidas nos objectivos da Declaração** são suficientemente amplas para permitirem uma **grande flexibilidade e diversidade de formas de organização**. Em particular, realça-se que a Declaração de Bolonha **não impõe qualquer sistema de graus uniforme no espaço europeu** (03/B2d/SSC/1, p. 246).

As **especificações contidas nos objectivos da Declaração** são suficientemente amplas para permitir uma **grande flexibilidade e diversidade de formas de organização**. Em particular,

realça-se que a Declaração de Bolonha **não impõe qualquer sistema de graus uniforme** (02/B2b/SMS/2, p. 2-3).

As especificações contidas nos objectivos da Declaração de Bolonha são amplas permitindo **grande flexibilidade e diversidade de formas de organização, não sendo impositiva a adopção de qualquer sistema de graus uniforme** (05/B1e/CRUP/2, p. 30).

Segundo o CNE, não se pode no entanto ignorar a necessidade de articulação de programas no âmbito da rede europeia:

Assentar em que o sistema seja baseado em dois ciclos principais, pré-graduado e graduado, e que o sistema permita uma escolha fácil entre programas de mestrado (curto) e doutoramento (longo) **são normas indicativas que não obstem à preservação das especificidades consideradas essenciais em cada comunidade estadual**. Tem porém essencial relação com os conteúdos tudo o que no programa tem que ver com **a articulação da rede europeia** (04/A3/CNE/8, p. 12892).

Entre as consequências do processo, são assinalados riscos (de que o princípio da subsidiariedade suplante a iniciativa nacional e de que, ao nível nacional, as medidas se tornem impositivas):

Ao promover um **alinhamento voluntário de políticas nacionais**, sobre objectivos de uma grande razoabilidade **face ao desígnio da União Europeia**, com espaço para salvaguarda de valores fundamentais para o ensino superior, como sejam **a autonomia e a diversidade**, os ministros da Educação dos (agora) 32 países subscritores da Declaração **catapultaram-se muito para além do princípio da subsidiariedade, num avanço sem precedentes para a dimensão europeia do ensino superior...** Convirá ter presente que **este processo de alinhamento de políticas** poderá ir tão longe quanto os ministros concordem, **podendo facilmente resvalar em alguns países para medidas impositivas, pela via legislativa** (existem já exemplos desta natureza) (02/B2b/SMS/1, p. 51).

E também oportunidades para as IES encontrarem soluções adequadas às expectativas da sociedade:

Compete, pois, às **instituições de ensino superior não deixarem a iniciativa só, ou predominantemente, aos governos, devendo, pelo contrário, tomar elas próprias em suas mãos a construção de propostas e soluções** que se imponham naturalmente pela sua fundamentação, razoabilidade e adequação às legítimas expectativas da sociedade. Na realidade, **é nas instituições de ensino superior que se encontra o melhor reservatório de**

capacidade de pensamento prospectivo e, por conseguinte, um grande potencial para a procura de soluções (ibidem).

É de realçar que no início do processo, Pedro Lourtie dá conta duma preocupação e de uma intenção que não são retomadas mais tarde. Fazendo um ponto de situação sobre a aceitação das reformas de Bolonha, identifica uma área nebulosa sobre quais são os valores e os conceitos subjacentes ao PB e a medida em que os mesmos são partilhados pelos vários intervenientes:

Os objetivos gerais e os objetivos específicos da Declaração de Bolonha receberam **aceitação geral e as reformas estão em curso**, tanto a nível nacional como institucional. Contudo, há **questões que requerem clarificação, outras que podem ser impulsionadas e algumas que só precisam de monitorização**. Foram colocadas **questões sociais**, nomeadamente por parte dos estudantes, e questões como **aprendizagem ao longo da vida e ensino transnacional** estão a ganhar renovada e nova visibilidade.

Uma questão que se está a tornar mais evidente à medida que o processo avança é a de **que valores e conceitos relativos ao ensino superior são comuns ou em que medida são partilhados pelos países signatários**. Um estudo sobre **valores, conceitos e terminologia facilitaria as discussões e a comunicação no futuro** (01/B2g/PL, pp. i-ii).

Mais, Sérgio Machado dos Santos assinala uma evolução do “estatuto de Bolonha”, que deixou de ser uma ação puramente voluntária a partir da Conferência de Berlim, em 2003. A alteração foi impulsionada por instâncias comunitárias, no quadro dos objetivos dos sistemas de educação e formação, os quais levaram à adoção de compromissos pelos Estados Membros:

... Há, porém, um **elemento novo** a este respeito, referido no relatório de progresso apresentado na recente Conferência Ministerial de Berlim (Zgaga, 2003): os órgãos da União Europeia, designadamente o Conselho Europeu e o Conselho de Educação, têm vindo gradualmente a assumir, desde a Cimeira de Lisboa em 2000, uma **mudança de estatuto da Declaração de Bolonha**, que começa a ser vista **não apenas como uma acção voluntária dos Estados Membros** mas também como **um conjunto de compromissos no quadro do follow-up do relatório sobre os objectivos futuros concretos dos sistemas de educação e formação**. Nesse sentido, a partir daí, segundo Zgaga, **o processo deixa de ser uma acção meramente voluntária** para os Estados Membros e para os Países candidatos à União Europeia (03/B2a/SMS/1, p. 151).

Por seu turno, o CNE traça a evolução no “conceito” de Bolonha, desde a Declaração da Sorbonne e de Bolonha, preconizando a organização de uma rede europeia:

Conviria, por isso, recordar os patamares da evolução do conceito de Bolonha... Foi ali (Sorbonne) que nasceu o conceito de *Europa do conhecimento*... tornando mais evidente a vocação para um modelo estadual da União, de forma ainda indefinida, (a Declaração de Bolonha) apela à urgência de enfrentar as **exigências da competitividade internacional do sistema do ensino** e espera pela cooperação voluntária das universidades no sentido de organizar uma rede coerente que responda às novas exigências do conhecimento científico **numa sociedade que se pretende estável e democrática** (04/A3/CNE/8, p. 12 890).

Passando pelo acento tónico na avaliação da qualidade e na atratividade, definidos em Praga:

Além de insistir nos dois ciclos, o 1.º com o mínimo de três anos, tendo sobretudo em vista o **mercado de trabalho**, valoriza o sistema de créditos como dinamizador da **mobilidade dos estudantes e o apoio à aprendizagem ao longo da vida** e traz o acento tónico posto na **avaliação da qualidade no espaço europeu**... (Praga) **insiste na avaliação**, na definição de graus académicos circuláveis, na **necessidade de os estudantes participarem no processo** e na capacidade de o sistema europeu **atrair os estudantes de outras áreas culturais e políticas** (ibidem).

Até à Declaração de Berlim, com a “vinculação” do PB aos objetivos do mercado:

O serviço ao mercado de trabalho ganha relevância, e daqui a insistência no 1.º ciclo curto e no sistema de créditos... em Berlim em 19 de Setembro de 2003, foi emitido um comunicado intitulado «Realising the European Higher Education Area», que enuncia uma **premissa fundamental: «that higher education is a public good and a public responsibility. They emphasise that in international academic co-operation and exchanges, academic values should prevail»**.

Mas também recordaram a **crescente vinculação do processo aos objetivos do mercado**, sublinhando que se trata de fazer da Europa (entenda-se União Europeia), «The most competitive and dynamic knowledge-based economy in the World, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion» (ibidem).

Síntese

Não são muitos os atores (4 individuais e 3 coletivos) que se referem explicitamente à natureza do PB. Desde 2001 a 2008, no entanto, as perceções destes atores de que o PB é um processo voluntário, sem força de lei, mantêm-se. Isso não significa, porém, que não assinalem mudanças no estatuto do processo, decorrentes de compromissos assumidos pelos

Governos no âmbito de políticas europeias às quais o PB se associou. Assim, é referida uma evolução no sentido da importância crescente que foi sendo atribuída à avaliação, à atratividade e à competitividade, quando aliadas à Estratégia de Lisboa.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 26: Natureza e significado do PB

Data	Ator	Tipo Texto
2001	Pedro Lourtie	Relatório (B2g)
2002	Sérgio Machado dos Santos	Artigo (B2b)
2003	Simão <i>et al.</i> Sérgio Machado dos Santos	Monografia (B2d) Comunicação (B2a)
2004	CNE	Parecer (A3)
2005	Sérgio Machado dos Santos CRUP	Artigo (B2b) Reflexões (B1e)
2006		
2007		
2008	MCTES Eduardo Marçal Grilo	Comunicação (A2e) Comunicação (B2a)
2009		

O papel dos atores ao longo do processo

As interpretações do modelo de governação e de coordenação do PB nos textos analisados põem em evidência o papel de diversos atores, com destaque para as IES, os professores e os estudantes, bem como a evolução do papel da Comissão Europeia.

Os textos dão conta de que é mais pela intervenção e interação dos diversos atores, quer seja no plano nacional quer seja ao nível europeu, do que através de um processo administrativo, que se consegue a convergência das políticas.

S. Machado dos Santos e Simão *et al.* afirmam que se espera que as IES, bem como os professores e os estudantes, tenham uma participação ativa na consolidação do PB:

Ao colocar uma **grande ênfase no papel das instituições de ensino superior para a consolidação do Processo de Bolonha**, o comunicado de Berlim aponta claramente para uma **abordagem *bottom-up***, a qual, porém, só será efectiva se o nível *up* souber dinamizar e articular devidamente os contributos provenientes das instituições (03/B2a/SMS/1, p. 162).

As sucessivas declarações políticas, no âmbito da condução do Processo de Bolonha, têm repetidamente enfatizado a importância da **participação activa das instituições de ensino superior**, envolvendo não só lideranças activas e responsáveis, como, também, **comunidades**

académicas de professores e estudantes, empenhados na prossecução dos objectivos traçados na Declaração de Bolonha (05/B2d/SSC/2, p. 268).

A participação dos atores nacionais no processo é considerada importante, tendo em conta a dimensão supranacional que o caracteriza. É realçada a importância de contribuir, influenciar as decisões e fazer valer as questões nacionais:

Nesta discussão é essencial ter em conta alguns aspectos:

a realidade dos nossos parceiros no Processo de Bolonha: na medida em que o objectivo é atingir um sistema de graus que seja inteligível e comparável, é **importante perceber as reformas que estão a ser introduzidas e perspectivadas pelos nossos parceiros**, tendo em vista a aproximação entre os sistemas de ensino superior, mas também **as questões essenciais que deverão ser defendidas por Portugal** no quadro do Processo de Bolonha... (01/A2c/ME/SEES, pp. 3-4).

Também não podemos esquecer que se **nos dispusermos a realizar reformas** para enfrentar este desafio, **também os nossos parceiros as farão** e o que é hoje a realidade desses países poderá mudar amanhã. É um “jogo” com muitos actores em que **a prospectiva e correcta avaliação do que farão os outros é essencial para sermos bem sucedidos** e para termos um **papel activo e não apenas reactivo**. Curiosamente, é também nesta correcta avaliação e na disponibilidade dos países signatários para entrar no “jogo” que está **o potencial de convergência da Declaração de Bolonha**, não nas imposições administrativas (02/B2b/PL/1, p. 332).

Uma discussão cuidada sobre a Declaração de Bolonha representa não só uma oportunidade para se proceder a uma reflexão global e de sentido estratégico sobre o ensino superior em Portugal, mas também **um meio pertinente para se não perder a capacidade de influenciar a dinâmica global do processo de consolidação do espaço de ensino superior europeu junto dos nossos parceiros** (02/A3/CNE/3, p. 5609).

Trata-se do **maior desafio em curso à capacidade de Portugal acompanhar com voz activa e respeitada o turbilhão globalista** que afecta a definição clássica de cada um dos elementos do paradigma secular dos Estados, incluindo a **preservação da respectiva identidade**, e o **reconhecimento das contribuições positivas** com que participe no processo (06/B2b/AM/1, p. 9).

O protagonismo da CE não deixa de ser assinalado. Se, como lembra Alberto Amaral, a participação da CE nem sequer estava prevista: “Bolonha era um **processo dos Estados, não da Comissão Europeia** (Bruxelas) que não foi autorizada a assinar a declaração!” (05/B2a/AA/1, p. 1), tal protagonismo é justificado por E. Marçal Grilo pela inatividade das universidades, que não agarraram o processo e levaram a que este se tornasse um processo *top down*:

A Declaração tinha um **carácter político**, mas no fundo **procurava suscitar a iniciativa das universidades**: era uma tentativa de bottom up e não de top down, como processo, mas **as universidades europeias ficaram paradas**, ficaram na expectativa, ficaram à espera. Entretanto, fez-se a convergência do CRE com a outra associação, o que veio dar origem à European University Association (EUA), em 2001 (08/B2a/EMG, pp. 34-35).

Alíás, a inatividade das universidades é, ainda na opinião de E. Marçal Grilo, responsável pelo papel reponderante dos Estados e dos Governos:

Na mesma altura, **os ministros tomaram o processo em mãos e deixou de ser um bottom up para passar a ser um top down**. Quando passou a ser um top down, primeiro, deixou de se falar da Declaração e passaram a chamar-lhe um processo. Cada um apareceu com os seus objectivos e é aqui que se começa a falar da “agenda oculta”, expressão que tem sido utilizada por muita gente, inclusivamente em Portugal, **para dizer que o objectivo era ajudar os Estados e os governos a diminuir o esforço financeiro no ensino superior...** Portanto, acho que houve aqui uma certa **inabilidade das universidades** para pegarem na Declaração e **o papel dos Estados, o papel dos governos, tornou-se preponderante**, pelo que **a Comissão Europeia**, que tem grande persistência nos problemas e exerce uma pressão contínua sobre os vários dossiers, **acabou por vir a ter um papel importante neste Processo e no modo como ele se desenvolve** (ibidem).

Por outro lado, há atores que consideram que o protagonismo da CE se prende com a associação do PB à Estratégia de Lisboa 2000, que define um novo papel para o ensino superior, o de algoritmo para a visão da Europa como a economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo. A partir dessa altura, a estratégia económica suplanta a estratégia académica e, pelo uso de instrumentos semelhantes aos do MAC, a Comissão Europeia vai ganhando terreno no âmbito do PB e da definição de políticas tradicionalmente da responsabilidade dos Estados soberanos:

Na sequência da Estratégia de Lisboa **houve uma apropriação do Processo de Bolonha pela Estratégia de Lisboa e uma apropriação da condução da Estratégia de Lisboa pela**

Comissão em Bruxelas que se substituiu aos Estados-Membros. **A Comissão Europeia passou a ter uma intervenção no ensino superior** que não era permitida pelos tratados da União. As **preocupações académicas foram substituídas pelas preocupações económicas** e por uma agenda neo-liberal (05/B2a/AA/1, p. 6).

Sendo a **Comissão Europeia** o órgão por excelência responsável pelos interesses comuns dos países da União, não omite definir como objectivo supremo uma questão que é a do **poder europeu na competição mundial**, adoptando a fórmula do Conselho Europeu de Lisboa (2000): «tornar-se...», para o que o Conselho Europeu de Barcelona (2001) fixou em 2010 o limite temporal para **fazer dos sistemas europeus de educação uma «referência mundial de qualidade»**.

De facto, a rivalidade euro-americana, no espaço atlântico, é assumida, e em documentos sucessivos a Comissão procura dinamizar um *espaço europeu de investigação e de inovação* (2000), **aumentar o esforço europeu nessa área** para 3% do PIB até 2010, **realizar um espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida** (2001), apoiar a *convergência dos sistemas de ensino superior no âmbito do Processo de Bolonha*.

Estas referências são necessárias para compreender que se trata de **um plano de governo que se vai desenvolvendo em rede no espaço da União Europeia**, independentemente da forma e do ritmo da evolução do **modelo político constitucionalizado da própria União**.

...

Neste contexto, o Processo de Bolonha diz em primeiro lugar respeito à **organização da rede do espaço europeu de ensino superior** (04/A3/CNE/8, p. 12889).

Acontece que, **quando o Conselho Europeu, em Março de 2000, aprovou a Estratégia de Lisboa** com o objectivo de, em dez anos, fazer da sociedade europeia da informação e do conhecimento a mais dinâmica e competitiva do mundo, o que significa ultrapassar a americana, acelerando a integração do mercado, **adoptava uma orientação social-liberal, que não podia deixar de levar à articulação política com a Declaração de Bolonha** (06/B2b/AM/3).

Adriano Moreira adverte para os riscos de a UE se vir a tornar um “Estado unitário” e de a “rede” se transformar em “sistema”:

O processo europeu pode ser caracterizado como um processo de **política furtiva**, porque o avanço é frequentemente feito **à margem da intervenção dos Parlamentos nacionais, e da informação suficiente ao eleitorado** (06/B2b/AM/3).

A recordada **relação entre a Declaração de Lisboa e a Declaração de Bolonha**, que de facto **conduz a política europeia para o modelo do Estado unitário, à margem e para além de qualquer constitucionalização**, torna possível que o **ranking das universidades europeias** venha a ser uma imposição de directivas, e, nesse caso, o risco para as **regiões periféricas é o de serem marginalizadas**, e verem surgir no solo europeu novos Caminhos de Santiago para **centros considerados monopolizadores das excelências** (06/B2b/AM/2).

O Conselho Europeu da Primavera de 2005 começou a rever a estratégia, mas **parece evidente que os objectivos articulados de um espaço europeu do conhecimento e um espaço europeu da competitividade apontam no sentido de o segundo se apoderar do primeiro, e também para uma política, eventualmente furtiva, orientada por uma visão de Estado unitário com a inevitável consequência das marginalizações** (06/B2b/AM/3).

Em primeiro lugar tomando nota, e avaliando o significado, de **um texto com a natureza da Declaração (1999) ter ganho uma força directiva que por vezes leva os observadores a considerá-la um Tratado**. Depois, o facto de ser **necessário articular essa Declaração com a Declaração de Lisboa (2000)** que apontou para um patamar de **competitividade económica europeia superior à dos EUA** (06/B2b/AM/1, p. 7).

Que **a articulação entre Bolonha e Lisboa**, ainda que advertida e procurando evitar tais acidentes de navegação, **tem de encontrar uma via de gestão unitária**, sem desconhecer **as possibilidades de intervenção de directivas europeias**, parece uma lição da experiência do processo. E por isso **a rede europeia**, que se foi articulando por consenso, e tendeu para a autonomização habitual das redes em relação às soberanias dos Estados membros, **tende agora para uma estrutura de sistema** (06/B2b/AM/1, p. 8).

A este propósito, o CNE realça que:

“o fenómeno que mais exige atenção é o da **relação do sistema global português com a rede europeia**” (07/A3/CNE/14, p. 28404).

Síntese

Nos textos analisados, surge a menção a vários atores do PB, incluindo as IES, os professores e os estudantes, mas, com maior ênfase, os Estados, os Governos e a CE. Relativamente à participação dos atores nacionais, é afirmado que essa participação é fundamental não só para acompanhamento do processo mas também para intervir no sentido de influenciar as decisões e fazer valer os valores, as ideias e os interesses nacionais.

É identificado um quadro de governança supranacional, o protagonismo crescente da CE e a apropriação do PB pela Estratégia de Lisboa (Alberto Amaral). Adriano Moreira, assinala a tentativa “furtiva” de criação de m Estado “unitário” e de a rede se vir a transformar em sistema, à margem das instituições democráticas. No âmbito desta questão, apenas Marçal Grilo atribui o protagonismo da CE à passividade das universidades que não souberam tomar o processo em mãos e se deixaram ultrapassar.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 27: O papel dos atores ao longo do processo

Data	Ator	Tipo Texto
2001	ME/SEES	Orientações de ação (A2c)
2002	Pedro Lourtie CNE	Artigo (B2b) Parecer (A3)
2003	Sérgio Machado dos Santos Pedro Lourtie	Comunicação (B2a) Comunicação (B2a)
2004	CNE	Parecer (A3)
2005	Simão <i>et al.</i> Alberto Amaral	Monografia (B2d) Comunicação (B2a)
2006	Adriano Moreira	Artigo (B2b)
2007	CNE	Parecer (A3)
2008	MCTES Eduardo Marçal Grilo	Comunicação (A2e) Comunicação (B2a)
2009		

Governança e coordenação

É assinalada, por um conjunto de atores individuais, uma evolução na governação e na coordenação do processo que se foi estruturando cada vez mais no sentido da “adesão voluntária” e coordenação informal para a assunção de compromissos por parte dos Estados:

O Processo de Bolonha tem sido conduzido de forma **bastante informal**. Isto tem **certas vantagens mas tem também fragilidades**, comportando riscos para a memória do processo. **A organização e o mandato da estrutura de acompanhamento para o futuro devem, por isso, ser considerados** (01/B2g/PL, p. ii).

... estabelecendo uma **estrutura de acompanhamento e dinamização do processo** que se tem **revelado eficiente** tanto na **organização de estudos e debates a nível europeu** sobre os temas ligados aos objectivos especificados na Declaração de Bolonha como no **levantamento sistemático da evolução e tendências em cada um dos países signatários** (02/B2b/SMS/2, p. 2).

... o **alinhamento voluntário de políticas nacionais**, por parte dos **Ministros**, trouxe para a **esfera europeia** questões cujo tratamento e decisão são de âmbito nacional. Deu-se, assim, um **grande salto qualitativo na cooperação entre os diversos sistemas nacionais de ensino superior**, originando um **processo dinâmico** que tem vindo a actuar como **catalisador** quer de **reformas nacionais** que se encontravam já em curso em 1999, quer de reformas entretanto iniciadas (02/B2b/SMS/2, p. 1).

Esta atitude de cooperação voluntária entre os países do PB, identificada em 2002 por S. Machado dos Santos, virá a ser novamente referida pelo CRUP, em 2005:

A primeira **consequência da Declaração de Bolonha** foi o **grande impulso dado ao alinhamento voluntário de políticas nacionais**, trazendo para a esfera europeia questões cujo tratamento e decisão são de âmbito nacional. Este salto qualitativo desenvolveu **atitudes de cooperação entre os diversos sistemas nacionais de ensino superior**, dando origem a um processo deveras dinâmico **que vem desde então catalisando, no espaço europeu, reformas nacionais** (05/B1e/CRUP/2, pp. 29-30).

O CRUP não menciona nenhuma alteração no processo em matéria de coordenação e de compromissos nacionais. Pedro Lourtie e Simão *et al.*, no entanto, referem alterações relativas à fixação de metas. O primeiro considera -as importantes para atingir os objetivos de convergência, enquanto o segundo as designa como compromissos firmes que transcendem a Declaração de Bolonha:

Julgo que, em Berlim, a **fixação de algumas metas temporais** para atingir alguns objectivos parciais **é extremamente importante**, e é importante que isso prossiga nas próximas reuniões de Ministros, como forma de **assegurar alguma convergência** (03/B2a/PL/2, p. 173).

Os objectivos intermédios traçados em Berlim, que transcendem a Declaração de Bolonha, representam compromissos firmes dos Governos para metas concretas a atingir até à Conferência Ministerial de Bergen, a realizar em Maio de 2005, e exigem **respostas dos sistemas nacionais de ensino superior a nível político, a nível interinstitucional, e a nível institucional e intra-institucional** (05/B2d/SSC/2, p. 43).

O modelo de governação e os métodos adotados são explicitados em alguns textos em termos de uma quadro de *governança* transnacional que pressiona reformas nos sistemas nacionais de ensino superior que, tendo a liberdade de tomar decisões, será sujeito a processos de

garantia da qualidade a partir dos resultados:

A complexa maquinaria de gestão da União, que se tem alargado sem estudos conhecidos de governabilidade, **também evidenciou uma deriva**, visível no historial recente dos organismos supraestaduais, no sentido de **recorrer à Declaração, em vez de se comprometer em acordos, tratados, programações vinculantes** (06/B2b/AM/3).

Porque não existe Estado europeu unitário, nem se conhece criação comunitária com essa expressa vocação e responsabilidade, a natureza das coisas parece ir criando respostas orientadas pela **mão invisível que por vezes é o recurso teórico da racionalização dos mercados**. Um conjunto de instituições, de vocações parcelares, aparecem a **convergir com intervenção directiva global**, e assim está visivelmente a acontecer em Portugal, com as intervenções solicitadas à **OCDE** para avaliar o sistema nacional, à **ENQA** para avaliar a avaliação que está definida pelas Leis da República, e à **EUA** para aleatoriamente proceder a avaliações institucionais (06/B2b/AM/1, p. 7).

Não se discute a organização do sistema educativo, como é que se organiza para chegar a estas qualificações. **Esse é um aspecto nacional, o que interessa é o resultado**. Também a questão do **financiamento se processa num quadro nacional**. **Cada um dos 46 países que participa no Processo de Bolonha tem os seus instrumentos para chegar aos resultados**. Quanto do **financiamento**, se é público ou privado ou como é que as formações se **organizam**, **não interessa no Processo de Bolonha**, porque **interessam os resultados** que se atingem. Esses resultados podem ser melhores ou piores, para isso existe a **garantia da qualidade**, **mas são os resultados que são fundamentais** (08/B2a/PL/4, p. 117).

Quanto ao MCTES, realça a base intergovernamental do PB e o funcionamento em rede:

É um processo que tem origem em **política intergovernamental** e, por alguma razão, o fundamental é a conferência ministerial, que aprova uma declaração de dois em dois anos e define orientações para o avanço. Mas **não é apenas um processo intergovernamental** porque, um pouco como acontece de uma forma muitíssimo mais aberta e permanente num outro sector, o da governação da Internet à escala global, temos uma **participação sólida de outros parceiros, dos estudantes, dos empregadores, das universidades**, **sem que haja grande preocupação em estruturar e hierarquizar com muita clareza essa participação** (08/A2e/MCTES/3, pp. 25-26).

É muito importante verificar que o **Processo de Bolonha criou grupos de trabalho, estruturas estáveis que envolvem responsáveis a vários níveis e representantes**, dos

estudantes aos empregadores, que vão desde Portugal até para lá dos Urais (08/A2e/MCTES/3, pp. 25-26).

Assinala, no entanto, que o protagonismo da Comissão Europeia, igualmente reconhecido, conflitua com o modelo em rede:

Isto não acontece sem conflito, o **conflito entre este modelo e um modelo comandado e coordenado a partir da Comissão Europeia**. Esse conflito está presente neste Processo (08/A2e/MCTES/3, pp. 25-26).

Penso que tudo isto tem muito a ver com o papel da Comissão, com o que a Comissão gostaria de fazer, depois de ter sido retirada do texto da Declaração de Bolonha, no dia da reunião dos Ministros, e como tal tem vindo a tentar recuperar terreno. E **recuperou algum terreno em Praga, veremos o que acontece a seguir** (03/B2a/PL/2, p. 173).

Para Alberto Amaral, o método de coordenação seguido pelo PB é o MAC que foi introduzido pela Estratégia de Lisboa:

O OMC aparece como uma **terceira via** entre a “integração pura” e a lógica da cooperação intergovernamental genuína. Embora com objectivos menos uniformes do que os da legislação Europeia, considerado o instrumento de política Europeia “*par excellence*”, O OMC permite, no entanto, que a **União intervenha** em áreas como o **emprego, a segurança social, a política orçamental** e o **ensino superior** que até há bem pouco tempo eram consideradas áreas reservadas dos Estados-membros (05/B2a/AA/1, p. 9).

A **estratégia de Lisboa** introduziu o “Open Method of Coordination (OMC)”: Definição de **orientações pela União**, com objectivos a curto, medio e longo prazo. Criação de **indicadores e benchmarks**. Em vez de leis da União, **cada país traduz as orientações em políticas e leis nacionais**, tendo em conta as diferenças nacionais e regionais. **Monitorização periódica, avaliação e “peer review”** (05/B2a/AA/1, p. 8).

Um **exemplo da aplicação do método aberto de coordenação** é exactamente o **processo de Bolonha**. Como se sabe, os Estados-membros definiram um conjunto de objectivos, metas e datas, ou seja, no caso de Bolonha, decidiu-se que até Dezembro de 2010 há um determinado número de objectivos que todos os Estados devem cumprir (ECTS, suplemento do diploma, estrutura dos cursos, etc.)... E depois, há um **conjunto de mecanismos de acompanhamento**, de indicadores, de *benchmarkings*, etc., que **vão verificando se cada país está ou não a cumprir as metas** (06/B2b/AA).

O MAC, porém, tem, de acordo com Alberto Amaral, as suas limitações em termos de coordenação:

O OMC é capaz de criar uma grande **pressão sobre os governos** e, por intermédio destes, **sobre as instituições**, gerando uma grande tensão e uma sensação de **inevitabilidade...** Pode dizer-se que o OMC induz sempre movimento ...**o problema é a sua coordenação!**

Existe porém um problema de coordenação porque **cada Estado tem uma agenda nacional...** o progresso da Estratégia de Lisboa foi afectado por **incoerência e inconsistência, tanto dos participantes como das políticas**. Coerência e Consistência significam que todos os participantes conhecem e compartilham do mesmo objectivo. Até agora, **nem os parlamentos nacionais nem os cidadãos estiveram suficientemente associados ao processo**. O mesmo se dirá dos **parceiros sociais e outros stakeholders** (05/B2a/AA/1, p. 10).

O Processo de Bolonha está a ser muito **mais burocrático do que académico**. Está a ser criada uma burocracia muito pesada em termos de sistema de créditos e de suplemento ao diploma, por exemplo, que **abafam muito a componente importante, que era de facto mudar o paradigm**. (05/B2e/AA).

As **dificuldades de coordenação** são bem visíveis... Bolonha se **transformou numa questão nacional**, numa oportunidade para resolver os problemas internos, em que a questão europeia foi esquecida. **O que o Estado pretende resolver são os problemas internos do país e não as questões a nível europeu**, o que provoca, necessariamente, descoordenação... Apesar de todo um discurso triunfante sobre o avanço implacável de Bolonha, a verdade é que existem **enormes dificuldades de implementação ao nível das instituições...** alguns países produziram **relatórios irrealistas**, tentando pintar um panorama completamente diferente do real, para evitar serem apanhados em falta (06/B2b/AA).

Síntese

São sobretudo atores individuais, em comunicações ou artigos, que se referem à governação e à coordenação do PB. Com um intervalo de 3 anos, Sérgio Machado dos Santos, em 2002, e o CRUP, em 2005, usam as mesmas palavras para se referirem ao salto qualitativo que se deu ao nível das políticas do ensino superior com a assinatura da Declaração de Bolonha, acordo voluntário que permitiu a governação europeia do ensino superior, área que continua a ser da responsabilidade dos governos nacionais.

Quer Pedro Lourtie quer Sérgio Machado dos Santos reconhecem a evolução da coordenação do PB no estabelecimento de metas intermédias, na Conferência de Berlim. Esta evolução é vista de forma positiva por Pedro Lourtie, enquanto Sérgio Machado dos Santos a vê com reservas pois o carácter voluntário do PB passa, a partir daí, a estar comprometido e condicionado. Alberto Amaral também coloca bastantes reservas a esta evolução. Para este ator, o PB prossegue uma coordenação como a do MAC, com o recurso a instrumentos *soft* para pressionar os Governos a implementarem as decisões tomadas nas Conferências. Este tipo de coordenação está no entanto a ter poucos resultados, segundo o mesmo autor, porque os países estão a usar o PB essencialmente para resolverem problemas internos.

Outra é a visão de Adriano Moreira, que integra o PB num quadro de governança transnacional onde pontuam as grandes organizações internacionais, como a OCDE e a ENQA, e a do MCTES que define a governação do PB como um modelo em rede ainda que, por vezes, este modelo entre em conflito com o protagonismo da CE.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 28: Governação e coordenação

Data	Ator	Tipo Texto
2000		
2001	Pedro Lourtie	Relatório (B2g)
2002	Sérgio Machado dos Santos	Artigo (B2b)
2003	Pedro Lourtie	Comunicação (B2a)
2004		
2005	Simão <i>et al.</i> CRUP Alberto Amaral Alberto Amaral	Monografia (B2d) Reflexões (B1e) Comunicação (B2a) Entrevista (B2e)
2006	Adriano Moreira Alberto Amaral	Artigo (B2b) Artigo (B2b)
2007		
2008	MCTES Pedro Lourtie	Comunicação (A2e) Comunicação (B2a)
2009		

Desafios

Alguns atores, referem desafios e eventuais problemas que o PB pode acarretar. Entre os desafios, inclui-se a reafirmada importância do reforço da coesão social, bem como a manutenção da diversidade cultural e linguística e o respeito pela responsabilidade dos Estados membros pelo conteúdo e organização das suas formações:

A criação do espaço educativo europeu deve fazer-se «**respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo**, bem como a **diversidade cultural e linguística**. O que permite uma certa **flexibilidade nas soluções** a encontrar, sem desrespeito dos **princípios fundamentais da Declaração de Bolonha** (02/A4/CNAVES/1, p. 17936).

É essencial a clarificação e a garantia política dos Governos Europeus de que as motivações destas reformas são de facto as da construção da *Área Europeia do Ensino Superior* enquanto estratégia vital para o desenvolvimento europeu e para a **estabilidade e paz no Mundo**, e **não quaisquer outras, nomeadamente de cariz economicista** (02/B2a/SFA/1, p. 11).

A reafirmação da importância social do Processo de Bolonha:

... É explicitamente referido no Comunicado (de Berlim), a este respeito, que “a necessidade de aumentar a **competitividade** deve ser contrabalançada com o objectivo de melhorar as **características sociais do Espaço Europeu de Ensino Superior**, por forma a **reforçar a coesão social e reduzir as desigualdades sociais** nos níveis nacional e europeu” (03/B2a/SMS/1, p. 152-153).

Além disso, Alberto Amaral e Adriano Moreira enunciam preocupações relativas à condução do PB que poderá levar, com o estabelecimento de rankings, a uma área de ensino superior fortemente estratificada e à consequente marginalização das periferias:

... por efeito do processo de Bolonha, **a Europa vai provavelmente mover-se de um sistema altamente diversificado** de ensino superior para um sistema que: **primeiro será homogeneizado** por efeito da estrutura Ba+Ma, dos ECTS, dos “outcomes” e dos core curricula, **para depois ser estratificado pela via da acreditação**, criando assim, efectivamente, uma Área Europeia de Ensino Superior a pelo menos duas velocidades (05/B2a/AA/1, p. 16).

... **uma possível deriva europeia não deve ser ignorada, e deve ser prevenida** porque poderá estar em causa a **substituição do acento tónico posto nas instituições**, pelo deslizar **do acento tónico para encarar a rede como sistema**, para **substituir a contratualização pela directiva**, para eventuais **fenómenos colaterais de marginalização das periferias** (06/B2b/AM/2).

As agências de qualidade que tinham alguma relação com universidades (casos da Flandres, de Portugal e dos Países - Baixos) não resistiram à **mudança da ênfase da garantia da**

qualidade que passou da melhoria para a prestação de contas e foram eliminadas com acusações públicas de falta de eficiência e de irrelevância, sendo substituídas por agências de acreditação “independentes”, mas cumprindo os padrões e os guiões Europeus de Qualidade (ESG e EQAR) (08/B2a/AA/2, p. 6).

A utilização da “quality assurance” deixou de ser um instrumento adequado para as necessidades de Comissão, a qual pretende um **método expedito de classificar as HEIs** – de investigação, apenas de ensino, etc. – só não lhe chamando “ranking” por razões óbvias (08/B2a/AA/2, p. 7).

Corremos, assim, um sério risco de ver a questão da ENQA e da EQAR serem meros episódios, rapidamente esquecidos, numa corrida para o que será claramente **uma área Europeia de Ensino Superior fortemente estratificada**.

Infelizmente, as instituições representativas das HEIs, como a EUA, mostram uma total incapacidade de actuação (08/B2a/AA/2, p. 8).

Síntese

Embora sejam poucos os atores que as enunciam, é de assinalar a referência a eventuais desvirtuações do PB, que poderá enveredar por uma via economicista (Sebastião Feyo de Azevedo), esquecendo os propósitos de coesão social (Sérgio Machado dos Santos) e que poderá levar à criação de um sistema estratificado através de processos de acreditação (Alberto Amaral) e à marginalização das periferias (Adriano Moreira).

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator:

Tabela 29: Desafios

Data	Ator	Tipo Texto
2002	CNAVES Sebastião Feyo de Azevedo	Parecer (A4) Comunicação (B2a)
2003	Sérgio Machado dos Santos	Comunicação (B2a)
2004		
2005	Alberto Amaral	Comunicação (B2a)
2006	Adriano Moreira	Artigo (B2b)
2007		
2008	Alberto Amaral	Comunicação (B2a)

3. Concretização do PB em Portugal

3.1. Condicionantes

É possível identificar nos textos um conjunto de condicionantes à concretização do PB que estão presentes na sociedade portuguesa, em particular no sistema de ensino superior. De entre as condicionantes identificadas, emerge a perceção do significado, papel e importância do PB para Portugal. A perceção do PB como uma oportunidade para a reforma do ensino superior, aliada à perceção de inevitabilidade da implementação do próprio Processo, foi considerada uma condicionante na medida em que constrange positivamente os atores e os predispõe para mudanças que de outro modo seriam difíceis de aceitar. Esta predisposição está presente em muitos textos de autores quer individuais quer coletivos, embora também esteja presente a perceção de riscos que têm de ser prevenidos, tais como a perda de identidade nacional e a diminuição do nível da qualidade do sistema.

Todas as outras condicionantes são identificadas globalmente como problemas por impedirem o sistema de dar respostas adequadas aos desafios do PB. Uma decorrem de atrasos no desenvolvimento do país face à média de desenvolvimento europeia e aos desafios da globalização, enquanto outras correspondem a desfasamentos entre a realidade nacional e as propostas do PB⁸³.

Foram definidas as seguintes subcategorias: o PB como oportunidade; o PB como imperativo nacional; problemas estruturais do sistema.

O PB como oportunidade

A generalidade dos atores nacionais perceciona o PB como uma oportunidade. Alguns mencionam a oportunidade para proceder a uma reforma geral do sistema de ensino superior em Portugal que permita encontrar soluções adequadas para os problemas existentes:

O designado por “Processo de Bolonha” veio **criar uma oportunidade para uma reflexão sobre o ensino superior em Portugal** que deve ser aproveitada pelos diversos actores institucionais no sentido da **procura de soluções adequadas aos problemas existentes e ao desenvolvimento harmonioso e eficaz do sistema** (02/B1a/CCISP/2, p. 1).

⁸³ Na formulação das condicionantes e dos problemas são, por vezes, de forma implícita ou explícita, enunciadas propostas de mudanças tendentes a minorar ou ultrapassar os problemas detetados. No entanto, houve um esforço de análise para distinguir entre problemas e propostas de ação, tendo as propostas sido incluídas na secção seguinte.

Em síntese, o processo de Bolonha constitui uma grande **oportunidade para a reorganização do ensino superior em Portugal**, colocando grandes desafios às instituições de ensino superior **tanto a nível institucional como sistémico...** (02/B2b/SMS/2, p. 13).

*Entendo Bolonha como uma **oportunidade imperdível para um salto reformador da nossa Universidade**, não só nos **cursos**, como também na definição da **missão**, na **gestão** e nas **carreiras*** (02/B2a/SFA/1, p. 6).

A reorganização esperada do ensino superior, considerado este como o lugar de geração e recriação do conhecimento, cultura, capacidade de reflexão e pensamento, não pode deixar de considerar sempre, mesmo perante contingências reais de carências de recursos, a oferta de uma sólida formação de base em cursos de áreas de saber consolidadas e a criação de um grau de diversidade e flexibilidade nos complementos de especialização. O chamado "**processo de Bolonha**" **deverá ser**, como tem sido proclamado, um **eixo orientador e de coerência de reordenamento do ensino superior** (04/A4/CNAVES/4, IV, 2).

Para Portugal, o processo de Bolonha pode constituir uma **oportunidade para a reforma de que o sistema de ensino superior tanto carece**, depois de duas décadas de expansão demasiado rápida, sem **preocupações de qualidade ou de racionalidade** (06/B2b/AA).

O Governo refere concretamente a oportunidade para aumentar não só a frequência e a qualidade mas também a mobilidade e a internacionalização:

... o Processo de Bolonha, oportunidade única para **incentivar a frequência do ensino superior, melhorar a qualidade e a relevância das formações** oferecidas, **fomentar a mobilidade** dos nossos estudantes e diplomados e a **internacionalização** das nossas formações (06/A1b/G/2, p. 2242).

Outros mencionam a oportunidade que o PB oferece para uma melhor integração do sistema português na Europa, introduzindo mudanças ao nível da organização e dos comportamentos:

Releva e urge que **Portugal entenda e interiorize as concepções de qualidade e de organização que se praticam nos países mais avançados** desta Europa em que convivemos e competimos; urge e releva que **adaptemos as nossas estruturas organizativas** do ensino superior por forma a manter, ou adquirir, **capacidade competitiva na cooperação estratégica europeia** que o futuro vai de nós exigir (04/B2a/SFA/2, p. 2).

As sérias questões que neste momento se colocam ao Ensino Superior, em Portugal,

apontariam, também, para **usando o Processo de Bolonha e os seus desenvolvimentos, catalisar um processo de mudanças estratégicas na realidade portuguesa**. Por tudo isto, justifica-se um debate empenhado sobre pontos críticos e oportunidades do ensino superior português, **quando visto no contexto do Espaço Europeu de Ensino Superior** (04/B2a/JP/1, p. 1).

... o **envolvimento de Portugal no Processo de Bolonha só corresponderá ao seu significado e alcance** se for usado como uma **oportunidade para romper com bloqueios e estrangulamentos à inserção da Educação Superior Portuguesa no Espaço Europeu de Ensino Superior** (04/B2a/JP/1, p. 7).

O PB pode e deve ser um tema que nos transporte **para mais perto dos sistemas de organização e métodos comportamentais** que se vão praticando por aí fora... que nos ajude a **absorver e a praticar essa organização e métodos**. (08/B2a/SFA/3, p. 11; 08/B2e/SFA, p. 3).

O CNAVES refere as potencialidades de participação em redes europeias e de dar contributos específicos:

Esta **envolvente europeia** obrigará à **concertação das estratégias** das instituições do ensino superior e de investigação e de inovação **em torno de objectivos concretos** a serem prosseguidos em **redes nacionais e europeias e à selecção de sectores prioritários (clusters) onde o País tenha potencialidades de contribuir com novos factores produtivos**. Deveríamos aqui **saber aproveitar as enormes potencialidades** que os programas europeus nos oferecem (04/A4/CNAVES/4, pp. 8-9).

Outros ainda mencionam a oportunidade para a abordagem de problemas estruturais específicos, como a mudança de *paradigma* educacional,

... processo de Bolonha é, acima de tudo, uma grande oportunidade para encarar a sério os problemas de fundo que afectam a organização do ensino superior em Portugal, problemas esses resultantes em grande parte da manutenção de **referenciais desactualizados para a organização curricular dos cursos e as metodologias de ensino praticadas**, as quais não atendem minimamente às novas realidades de um ensino superior de 1º ciclo massificado (02/B2b/SMS/2, p. 6).

O processo de Bolonha é, acima de tudo, uma **grande oportunidade para encarar**, na oportunidade dos grandes desafios da sociedade do conhecimento, **os problemas de fundo**

que afectam a organização do ensino superior em Portugal, problemas esses resultantes em grande parte da manutenção de **referenciais desactualizados para a organização curricular dos cursos e para as metodologias de ensino praticadas**, as quais **não atendem minimamente às novas realidades de um ensino superior de 1º ciclo massificado** (03/B2d/SSC/1, p. 248).

O CNE entende que **a implementação da Declaração de Bolonha deve ser, antes de mais, uma oportunidade de modernização do ensino superior em Portugal**, de assunção de um **novo paradigma** que coloque o acento tónico nas aprendizagens dos alunos e na sua qualidade (científica, pedagógica e adequação profissional), bem como na capacidade de cooperar e trabalhar em rede (05/A3/CNE/9, p. 9130).

Ou como a regulação do sistema. Sobre este tema, não há contudo unanimidade. O PB, segundo Sérgio Machado dos Santos, abre uma oportunidade para a autoregulação, ou regulação *a posteriori*, contrariando a tendência para a regulação burocrática e *a priori*:

No plano do sistema de ensino superior, abre-se uma **oportunidade ímpar para as instituições de ensino superior demonstrarem capacidade de autoregulação**, assumindo elas próprias a liderança do processo de reforma, contribuindo para o reforço das abordagens contratualizantes, mutuamente responsabilizantes, no desenvolvimento do sistema de ensino superior, e **contrariando por essa forma a tradicional tendência para a regulamentação pela via legislativa**, bem menos motivadora para todos os intervenientes (02/B2b/SMS/2, p. 13).

Trata-se, como se disse, de uma oportunidade a não perder para a melhoria da qualidade e da eficiência do ensino superior. É, em particular, **uma oportunidade soberana para as instituições de ensino superior mostrarem capacidade de intervenção e de autoregulação, contrariando tendências visíveis para a regulamentação pela via administrativa** e contribuindo para reforçar as abordagens contratualizantes para o ensino superior (03/B2a/SMS, p. 166).

A existência de legislação adequada é certamente uma condição necessária para as reformas a empreender, mas está longe de ser condição suficiente... tão ou mais importante que as necessárias alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo no que se refere às estruturas de graus e ao enquadramento do ensino superior, é a **atribuição de uma verdadeira autonomia às instituições de ensino superior**, naturalmente **contrabalançada por um sistema eficaz de regulação e por uma responsabilização a posteriori** (03/B2a/SMS/1, p. 160).

Já o CRUP coloca reservas à autoregulação e reclama regulação estatal, seja através do Governo seja através de entidades independentes:

A actual ausência de regulação do sistema favorece a concorrência desqualificada, o nivelamento por baixo e a diminuição da qualidade. Num quadro de diminuição da procura e não existindo nenhum organismo que englobe representantes de todas as instituições do sistema, não é razoável esperar que o problema se resolva através de mecanismos de autoregulação. A necessidade de **regulação** tem, pois, que ser **assumida pelo Governo, directamente ou através de entidades ou agências independentes** (07/B1e/CRUP/4, p. 8).

Quanto ao CNAVES, considera que as diretrizes europeias e internacionais introduzem uma nova multirregulação a ter em conta:

O instrumento central da regulação situa-se hoje na formação contínua no ensino superior. Na organização institucional desta **modalidade de formação** que promove as actividades em grupo ou apoia as trajectórias individuais **convergem e interagem as lógicas académicas, as do mundo do trabalho, empresariais, procura de formação pessoal, podendo aí também o Estado influenciar a correcção dessas lógicas em função do quadro e modelo de crescimento, emprego e competitividade.** As directrizes e práticas sobre **comparabilidade, reconhecimento de qualificações e diplomas**, a nível europeu e internacional, deverão, por isso, **ser consideradas como instrumentos de correcção e de avaliação, e não como metas a atingir** na consideração de um panorama homogéneo para todos (04/A4/CNAVES/4, IV, 3).

Síntese

Ao longo da década, o PB é percecionado como oportunidade quer por atores coletivos (em pareceres, reflexões e em legislação) quer por atores individuais (em comunicações, artigos, numa entrevista e numa monografia). Genericamente, emerge como oportunidade de reflexão e de reorganização do sistema de ensino superior português, capaz de introduzir mudanças e melhorias, nos aspetos que os atores identificam como insatisfatórios. São mencionados o incentivo à frequência, o aumento da qualidade e da relevância das formações, a participação das IES na regulação do sistema, a mudança do paradigma educacional e a inserção de Portugal no contexto europeu, não apenas ao nível do ensino superior, mas em termos sociais e políticos gerais.

Distribuição dos tipos de documento, por data e por ator:

Tabela 30: O PB como oportunidade

Data	Ator	Tipo Texto
2002	CCISP Sérgio Machado dos Santos Sebastião Feye de Azevedo	Parecer (B1a) Artigo (B2b) Comunicação (B2a)
2003	Sérgio Machado dos Santos Simão <i>et al.</i>	Comunicação (B2a) Monografia (B2d)
2004	Sebastião Feye de Azevedo Júlio Pedrosa CNAVES	Comunicação (B2a) Comunicação (B2a) Parecer (A4)
2005	CNE	Parecer (A3)
2006	Governo Alberto Amaral	Decreto-Lei (A1b) Artigo (B2b)
2007	CRUP	Reflexões (B1e)
2008	Sebastião Feye de Azevedo Sebastião Feye de Azevedo	Comunicação (B2a) Entrevista (B2e)

O PB como imperativo nacional: o PB como “prova” da nossa “europeicidade”

Um outro conjunto de afirmações remete para a inevitabilidade e a necessidade inquestionável de implementar o PB, de forma a alinhar o sistema português com a Europa e a adotar os seus referenciais, sob pena de nos arriscarmos ao isolamento:

Portugal é um país europeu e toda e qualquer apreciação só pode ser feita na **perspetiva de referenciais europeus**.

Os Portugueses vivem nesta fase da sua história uma grave **crise de identidade e de credo nas suas capacidades de afirmação relativamente a esses referenciais** (03/B2c/SFA, p. 316).

Todos os **projectos de revisão e consolidação da legislação** do ensino superior têm como pano de fundo a **necessidade de as instituições se adaptarem a uma nova realidade, nomeadamente ao processo de Bolonha** (03/A2e/MCES, p. 6).

A **dimensão europeia** constitui, necessariamente, o **pano de fundo para a análise do caso português**, na medida em que as **eventuais reformas a introduzir**, devendo salvaguardar as especificidades e a diversidade do sistema nacional, **não poderão deixar de ter em atenção os problemas inerentes à construção da União Europeia** (02/B2b/SMS/1, p. 1).

... a nossa inserção na União Europeia, justifica que sejam privilegiadas as relações com a Europa, no sentido de contribuir decididamente para a construção do **espaço europeu da**

investigação científica e do espaço europeu do ensino superior (05/B1e/CRUP/2, p. 34-35).

A resposta aos novos desafios de internacionalização e de construção de um espaço europeu de ensino superior passa pela **adaptação do sistema de ensino superior à Declaração de Bolonha** (03/A2c/MCES/1, p. 12).

É fundamental que exista não só um empenhamento total na promulgação das necessárias medidas legislativas, como também um incondicional envolvimento dos universitários na sua execução. De notar que **o custo da não implementação em tempo útil das reformas de Bolonha será muito elevado** quer para as instituições quer para a sociedade em geral (04/B1e/CRUP/1, p. 4).

Temos obrigação de **adaptar a oferta de formações**, pensando na formação ao longo da vida, temos a obrigação de **adaptar os métodos**, adaptando-os às novas expectativas de formação e aos meios hoje disponíveis, temos obrigação de nos tornarmos **transparentes nas qualificações** para podermos cooperar no quadro das diversas cooperações internacionais, nomeadamente no quadro Europeu (08/B2a/SFA/4, p. 2).

O alinhamento dos objetivos e do modelo de formação é referido como essencial para o reconhecimento académico e, consequentemente, para a mobilidade dos jovens:

Se for feito um **trabalho por área disciplinar a nível europeu**, no sentido de se procurar um entendimento quanto a um conjunto essencial de objectivos de formação, **mais fácil será o reconhecimento das qualificações** obtidas em diferentes países e instituições (01/A2c/ME/SEES, p. 2);

Um modelo peninsular discrepante do que está a ser adoptado na maioria da Europa **dificulta a mobilidade, atrasa a possibilidade de entrada dos jovens na vida activa** embora possa não implicar grandes prejuízos ao nível académico (03/B2a/JFG, p. 31).

Sérgio Machado dos Santos e, particularmente, Sebastião Feyo de Azevedo realçam a ausência de alternativa ao PB:

É facto que definitivamente Portugal embarcou, talvez **por saudavelmente não ter alternativa**, neste comboio do desenvolvimento (02/B2a/SFA/1, p. 2);

O processo de Bolonha afecta inexoravelmente todos os sistemas e instituições de ensino superior na Europa, **sujeitando a um sério risco de isolamento aqueles que o procuram ignorar** (02/B2b/SMS/1, p. 1);

A reforma necessária no sector do Ensino Superior não é mais do que uma das grandes reformas a efectuar... sinto estarem criadas hoje, como nunca terão existido nos últimos 30 ou 40 anos, **as condições de todo o tipo, incluindo psicológicas, para essa reforma.**

Como pedra de toque na criação dessas condições, temos a pressão positiva do processo de criação de uma *Área Europeia do Ensino Superior* e da promoção do *Sistema Europeu de Ensino Superior*, processo referenciado à *Declaração de Bolonha*, **ao qual Portugal não tem (saudavelmente) alternativa que não seja a de responder afirmativamente e em linha com as grandes directrizes europeias** (03/B2c/SFA, p. 316);

As reformas de Bolonha são importantes a nível académico e político. Para lá disso, acontece que **não temos alternativa**. De facto, o que se passa é que o mundo está em movimento... **quem se mantiver estático, fica para trás** (08/B2a/SFA/3, p. 13);

De facto, **não só temos obrigação como não temos alternativa** (08/B2a/SFA/4, p. 2);

O TGV do desenvolvimento Europeu está em movimento, quicá acelerado. **Quem não o acompanhar, fica para trás** (08/B2a/SFA/4, p. 4).

Em contrapondo a estas afirmações, embora com menor dimensão, emergem receios e dúvidas quanto aos efeitos que o PB poderá ter no sistema de ensino superior português. Um receio é relativo à necessidade percebida de preservar a identidade cultural nacional:

A defesa da convergência não pode pôr em risco a pluralidade de percursos nacionais sobre que, em última análise, **a construção histórica da Europa repousa** e que constitui a sua maior invenção e inalienável riqueza (02/A3/CNE/3, p. 5609).

... a declaração mundial da UNESCO sobre o ensino superior para o século XXI: visão e acção (1998) permite-nos ter presentes termos de referência que se articulam naturalmente com o enorme **desafio que Portugal enfrenta em relação à UE** e com a **necessidade de uma actualização dos contornos de uma identidade nacional**, que deve ser requacionada, preservando valores históricos (03/B2d/SSC/1, p. 358).

É absolutamente certo que **devemos preservar todos os traços essenciais da nossa**

identidade e cultura. Não tenha dúvida que a nível Europeu ninguém quer a uniformização.

Agora, não se confunda preservar a cultura com manter padrões de qualidade e desenvolvimento que inviabilizem colaborações plenas. Em nenhum momento pode essa **visão errónea de ‘cultura’, de alguns, ser factor de atraso e de fomento do nosso subdesenvolvimento relativo** (08/B2e/SFA, p. 5).

Outro receio é de se vir a descurar a qualidade do ensino:

Num tal quadro de referências **avulta a questão da qualidade das aprendizagens** que deve fazer parte da «**chave de leitura**» dos sistemas nacionais de ensino superior (02/A3/CNE/3, p. 5610).

Por outro lado, os requisitos de qualidade devem igualmente ser de nível similar, mas sem se permitir **que a livre circulação de pessoas possa servir de pretexto para o abaixamento do nível científico e cultural dos referidos ciclos** (03/A2c/MCES/1, p. 8).

Reconhecendo a importância de vias alternativas para acesso ao ensino superior (+23), em particular num País como Portugal onde as taxas de retenção e abandono no ensino não superior foram ao longo dos anos muito elevadas (e ainda o são no ensino secundário) haverá, no entanto, que assegurar que as iniciativas nesta área (público adulto) **não sejam desvirtuadas por mecanismos menos sérios de captação, a todo o custo, de alunos pelas instituições de ensino superior** (08/A3/CNE/15, p. 47556).

Síntese

Mais do que oportunidade, o PB é encarado por alguns atores como um imperativo nacional. Esta perceção de ausência de alternativa à adoção do PB estende-se igualmente ao longo da década e é comum a vários atores coletivos, estando menos presente em atores individuais.

As razões invocadas giram em torno do risco de isolamento a que Portugal está sujeito se não aderir aos referenciais e às propostas do PB. Há, no entanto, chamadas de atenção para outros riscos envolvidos na adesão ao PB, tais como, a perda da identidade cultural nacional e o caminho do facilitismo ao querer inserir novas abordagens e novos públicos. Também na menção dos riscos, os atores coletivos (Ministérios com a tutela do ensino superior e CNE) são predominantes.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator, é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 31: O PB como imperativo nacional: o PB como “prova” da nossa “europeidade”

Data	Ator	Tipo Texto
2001	ME/SEES	Orientações de ação (A2c)
2002	CNE Sérgio Machado dos Santos Sebastião Feye de Azevedo	Parecer (A3) Artigo (B2b) Comunicação (B2a)
2003	MCES MCES Simão <i>et al.</i> Sebastião Feye de Azevedo José Ferreira Gomes	Comunicação (A2e) Comunicação (A2c) Monografia (B2d) Parecer (B2c) Comunicação (B2a)
2004	CRUP	Reflexões (B1e)
2005	CRUP	Reflexões (B1e)
2006		
2007	CNE	Parecer (A3)
2008	CNE Sebastião Feye de Azevedo Sebastião Feye Azevedo	Parecer (A3) Comunicação (B2a) Entrevista (B2e)
2009		

Problemas estruturais do sistema

Nos textos analisados surge a enunciação de um conjunto de problemas estruturais de âmbito nacional que são percebidos como condicionadores da inserção de Portugal no contexto europeu e da globalização e particularmente da adaptação do sistema de ensino superior ao PB. Os principais problemas identificados relacionam-se com (1) as baixas qualificações da população e (2) a insuficiente diversificação do sistema.

(1) As baixas qualificações

As baixas qualificações dos portugueses, nomeadamente da população ativa, em comparação com os países desenvolvidos, são assinaladas como um grave obstáculo ao emprego e à mobilidade requerida pelo contexto de globalização económica baseada no conhecimento. Embora não surja diretamente associada ao PB, esta situação é apresentada, em vários textos analisados, como um problema do sistema:

As baixas qualificações, com esta dissonância entre gerações, são o nosso principal problema para garantir não só a sustentabilidade do sistema de emprego mas mesmo, de um modo mais abrangente, do próprio sistema de cidadania (02/B1a/CCISP/3, p. 2).

... como aceitar que se mantenham os **baixíssimos níveis de qualificação escolar da população activa portuguesa?** Não me parece possível imaginar com optimismo o futuro de

Portugal no contexto europeu com os actuais níveis de qualificação da sua população. **Portugal vai ter de encontrar uma resposta sua para este problema.** Se o ensino superior vai, ou não, ser capaz de contribuir para essa resposta, está por decidir... **Se o ensino superior português e dentro dele, a sua estrutura mais autónoma e mais organizada que é a universidade, não tentar tomar a seu cargo essa fronteira - a qualificação da população activa -, não vejo quem o possa fazer neste momento** (03/B1a/JMG, p. 8).

Ora, a **alteração do tecido empresarial português** – de mão de obra intensivo (barata) para capital e conhecimento intensivos – exige que os **níveis de formação dos activos sejam significativamente incrementados** (03/B2c/LS, p. 472).

A qualificação da população portuguesa constitui factor crucial, indispensável para que o País possa prosseguir o desenvolvimento sustentado necessário à melhoria das condições de vida e segurança das populações para níveis equivalentes à média dos países da União Europeia (05/B1e/CRUP/3, p. 1).

As economias baseadas no conhecimento e o seu desempenho em ambientes de conhecimento competitivos dependem basicamente da qualidade dos recursos humanos (nomeadamente, a sua especialização, competências, nível de instrução e capacidade de aprendizagem) e das **atividades e incentivos orientados para a criação e difusão do conhecimento, uma área onde Portugal apresenta um claro défice** (06/A2d/MCTES/1, p.183).

Apesar dos progressos realizados, a realidade nacional e os ritmos de evolução em matéria de **qualificações continuam muito longe dos níveis dos países mais desenvolvidos**, não assegurando ao país as condições necessárias ao seu desenvolvimento, **no contexto de uma economia global cada vez mais baseada no conhecimento**. Aos baixos níveis de qualificação da população activa em geral acrescem os ainda **elevados níveis de abandono e de saída escolar precoce**, situação que **compromete a essencial trajectória de convergência e aproximação aos países mais desenvolvidos**. Este quadro bloqueia o acesso à formação e à aquisição e aplicação de novos conhecimentos, impedindo a estruturação de uma base sólida de competências e a **adaptação da população activa a contextos de profunda reestruturação económica e de elevada mobilidade profissional** (07/A1b/G/7, p. 9165-9166).

... diagnósticos que se têm multiplicado ao longo dos últimos anos traduzem, em 2006, uma **desconfortável situação para os portugueses**, a qual se torna mais nítida quando diversos

dados e indicadores são sujeitos a *benchmarkings* regionais, nacionais, europeus ou internacionais. É o caso das **taxas de escolarização**, de **abandono escolar**, de **qualificação académica e profissional dos portugueses** e de **desemprego**, onde emerge uma séria preocupação relativa a **diplomados com cursos de nível superior** (07/B2a/JVS, p. 238).

(2) A insuficiente diversificação do sistema

A atual diversificação do sistema é percebida como insuficiente para dar resposta às aspirações e capacidades da população, já que os dois subsistemas existentes tendem para uma uniformização indesejada:

... o problema está em sermos capazes de oferecer aos nossos jovens um **sistema de educação superior suficientemente diversificado** para que aí encontrem um lugar adaptado às suas aspirações e capacidades... (03/B2c/JFG, p. 294).

O sistema actual, apesar de binário, não dá suficientes garantias de **diversidade** nem de transparência (03/B2c/JFG, p. 293).

A tendência para a uniformização é um fenómeno entrópico e **a manutenção da diversidade exige um investimento positivo** (03/B1a/CCISP/6, p. 203).

As derivas, académica e profissional, são fenómenos naturais e expectáveis.

Perante uma **cultura que privilegia o estatuto académico**, em que os graus têm impacto significativo no estatuto social e remuneratório – estudos recentes demonstram que Portugal é o país europeu em que esse efeito é mais acentuado – **é natural que exista uma tendência para uma certa “deriva académica” dos cursos politécnicos**.

Face às exigências do **mercado de trabalho** e à ênfase colocada na **relevância, imediata, maior ou menor, das formações** adquiridas **é igualmente de esperar uma “deriva profissional” dos cursos universitários** (03/B2c/LS, p. 476).

Temos um problema de definição de missão. Devemos ou não manter este sistema binário? Devemos ou não ter instituições com missões formalmente diferentes, com todas as consequências?

Quais as consequências para a formação de quadros superiores intermédios da eliminação do sistema binário? (04/B2a/SFA/2, p. 8).

Na verdade, estaremos condenados a caminhar inexoravelmente para a mediocridade e a irrelevância europeia se não se aceitar que **um ponto crítico da inserção do nosso sistema e**

das nossas instituições na Área Europeia de Ensino Superior tem a ver com exigência, transparência e qualidade num **sistema diversificado e diferenciado** (04/B2a/JP/1, p. 2).

A importância que o modelo da economia liberal de mercado assumiu, num espaço europeu regido furtivamente com critérios de Estado unitário, define porém uma pressão sistémica vinculada ao **valor da empregabilidade**. Esta significa que o ensino deve assegurar ao diplomado **competências que lhe consintam responder às variações do mercado, à instabilidade das carreiras, à necessidade de iniciar novos percursos**.

Tal circunstância afeiçoa a internacionalização no sentido de **orientar os subsistemas para uma creoulização em que as universidades se politecnizam e os politécnicos se universitarizam**, um efeito com **repercussões imprevisíveis na rede europeia** que é aqui a versão da universidade internacional solicitada respectivamente à SDN e à ONU, nas crises que sucessivamente enfrentaram (06/B2b/AM/3).

Não se pode confundir uma universidade, como são as chamadas research based universities, com um instituto politécnico ou com um community college. Esta **hierarquização** tem sido muito difícil de assumir na Europa e quanto mais tarde for feita, maiores serão os prejuízos, quer para quem faz investigação de alta qualidade, quer para quem faz um ensino mais prático (08/B2a/EMG, pp. 41-42).

Síntese

Vários atores individuais e coletivos, nos quais se inclui o CCISP e o CRUP, o Governo e o MCTES, enunciam um conjunto de problemas que afetam estruturalmente o sistema do ensino superior português. Os problemas são enunciados em diversos tipos de texto de opinião e de reflexão e perpassam igualmente na legislação.

De entre os problemas identificados surge a menção às baixas qualificações dos portugueses, tendo em conta as necessidades laborais da nova sociedade do conhecimento, problema agravado pelas altas taxas de abandono escolar precoce. Outro conjunto de problemas relacionado com este tem a ver com a natureza do sistema. Embora em Portugal exista um sistema binário, os atores consideram que este não corresponde a uma verdadeira diferenciação, identificada como essencial, até porque a tendência atual é para a uniformização de práticas em resultado da “deriva académica” dos politécnicos e da “deriva profissional” das universidades.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator, é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 32: Subcategoria: Problemas estruturais do sistema

Data	Ator	Tipo Texto
2000		
2001		
2002	CCISP	Parecer (B1a) Artigo (B2b)
2003	CCISP José Mariano Gago Luís Soares José Ferreira Gomes	Parecer (B1a) Comunicação (B1a) Parecer (B2c) Parecer (B2c)
2004	Sebastião Feye de Azevedo Júlio Pedrosa	Comunicação (B2a) Comunicação (B2a)
2005	CRUP	Reflexões (B1e)
2006	MCTES Adriano Moreira	Relatório (A2d) Artigo (B2b)
2007	Governo José Veiga Simão	Decreto-Lei (A1b) Comunicação (B2a)
2008	Eduardo Marçal Grilo	Comunicação (B2a)

3.2. Objetivos da reforma do ensino superior

Os objetivos da reforma do sistema de ensino superior português surgem enquadrados pelo PB e o EEES. O cumprimento dos objetivos do PB emerge como objetivo explícito, porém instrumental, já que o que se pretende é efetivamente o reconhecimento e a total integração do sistema português no EEES, no quadro da sociedade do conhecimento, da aprendizagem ao longo da vida e da competição.

Como grande objetivo nacional emerge a qualificação dos portugueses. A melhoria e a modernização do sistema e da rede surgem como necessárias para a integração de novos públicos e para a reorganização decorrente da adoção do ECTS. Paralelamente, é realçado a ligação ao sistema de inovação e à investigação, bem como a internacionalização e a garantia da qualidade. Tendo em conta estes aspetos explicitados nos textos, foram definidas as subcategorias seguintes: concretizar o PB e a integração no espaço europeu; qualificar os Portugueses.

Concretizar o PB e a integração no espaço europeu

Sobretudo por parte do Governo e dos Ministérios com a tutela do ensino superior, a concretização do PB é um objetivo explícito, sendo visível a preocupação de desenvolver as

suas linhas de ação, no sentido de assegurar a integração do sistema português no contexto europeu:

Incentivar a existência de **programas de mobilidade de docentes e de estudantes**; incentivar uma política de **cooperação entre instituições** para o funcionamento de cursos e reconhecimento de qualificações; fixação por consenso da comunidade científica e educativa de **linhas directrizes quanto à denominação e e duração dos cursos e planos de estudos; generalização do sistema de unidades de crédito**. Também será necessário proceder, num esforço consertado de instituições e do governo, à **racionalização da rede do ensino superior**, quer ao **nível nacional**, quer **regional** (03/A2f/MCES/1, p. 19).

O trabalho que nos cabe como País é, pois, o de **mudar o que tiver que ser mudado para reforçar a nossa capacidade de afirmação do Ensino Superior português num quadro de referência europeu** (04/B2a/JP/1, p. 6).

O Governo propôs-se, no Programa que submeteu à apreciação da Assembleia da República, **promover a qualidade do sistema do ensino superior** num quadro que garanta a sua **integração no actual contexto europeu**, assim como a qualificação dos Portugueses no espaço europeu (06/A2b/MCTES, p. 331).

Naturalmente que a primeira prioridade do Governo, desde 2005, foi para a **concretização do Processo de Bolonha em Portugal**, e para a rápida superação do atraso verificado nesta matéria (07/A2e/MCTES/1, pp.1-2).

Desde 2005 tem sido dada especial atenção à implementação do processo de Bolonha em Portugal, através do estabelecimento das principais medidas para assegurar as qualificações dos cidadãos portugueses no espaço europeu, para promover a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior, para melhorar os níveis de participação e de conclusão dos programas de ensino superior, e para atrair novos públicos num contexto de aprendizagem ao longo da vida e de melhores benefícios sociais educacionais (11/A2d/MCTES/3, p. 5).

... os esforços que todos temos que fazer a nível do ensino superior, Universidades e Institutos Politécnicos, são precisamente os necessários para **cumprirmos os acordos na letra e no espírito, com o dito objectivo da criação do Espaço Europeu** (08/B2e/SFA, p. 1).

Outros atores referem a reforma abrangente do sistema, a propósito da adequação a Bolonha:

O nosso posicionamento enquadra-se numa perspectiva de reformismo activo, pelo que

elegemos como **questões cruciais**, numa primeira fase, as alterações estruturantes do **governo académico e da autonomia** responsabilizante que lhe está associada, o **modelo de financiamento**, quer para as instituições públicas, quer privadas, a **ordenação e regulação do sistema**, privilegiando a contratualização e as mudanças através da qualidade e da excelência e a **internacionalização**, aceitando como **essencial a adesão à dimensão europeia e à preservação da independência de pensamento** (03/B2d/SSC/1, p. 340).

Deverão ser objectivos da reforma:

- **Ampliar a diversidade das formações** oferecidas, induzindo as instituições a definir projectos educativos próprios;
- **Garantir a existência em Portugal** de algumas instituições ao nível das melhores *research universities* e de outras bem adaptadas às necessidades do mercado de trabalho regional;
- **Melhorar a qualidade** dentro do projecto educativo adoptado por cada instituição;
- Oferecer uma oportunidade para **melhorar o sistema de aprendizagem** que todos reconhecem necessitar de alteração mas onde há falta de experimentação e avaliação dos resultados;
- **Aumentar flexibilidade nos percursos educativos**, criando **mecanismos de transferência** entre as instituições nacionais e com instituições estrangeiras;
- **Dar transparência ao sistema** de graus de modo a permitir aos jovens e aos empregadores uma escolha informada;
- Criar **legibilidade interna e externa** do sistema de graus adoptado (03/B2c/JFG, p. 293).

Importa não perder esta oportunidade legislativa para **repensar os objectivos e modos de organização do ensino superior**, para recuperar **as ideias contidas na Estratégia de Lisboa**, para **alargar o acesso ao ensino superior de novos públicos**, para a **captação de estudantes estrangeiros**, para se **clarificar o sistema binário de ensino superior**, para se **cruzar ensino com investigação e serviços à comunidade**, para se atender à **crescente multiculturalidade** do tecido social nas condições de acesso e de sucesso, para definir medidas transitórias e outras que acautelem os conflitos sócio-profissionais que se prefigura poderem decorrer das mudanças propostas quanto à **titularidade dos graus**, ou para se legislar em matéria de **avaliação, numa lógica de certificação e de credibilização das instituições** para efeitos dos graus que atribuem, entre outros aspectos (05/A3/CNE/9, p. 9130).

O objectivo último deste processo (avaliação internacional) é o de apoiar as autoridades portuguesas na implementação das necessárias reformas do sistema, incluindo a **definição da rede de instituições do ensino superior e dos programas de estudo, alargando a**

participação a públicos não tradicionais e promovendo actividades de **aprendizagem ao longo da vida**, no sentido de desenvolver um sistema nacional do ensino superior de acordo com os **melhores conceitos ao nível mundial** (06/A2b/MCTES, p. 335).

A **modernização do sistema de ensino superior** durante os últimos anos... respondeu a um **objectivo estratégico** do Programa de Governo entre 2005 e 2009. Inseriu-se ainda no **actual movimento europeu de modernização de universidades e politécnicos** para o desenvolvimento de **sociedades e economias do conhecimento** (11/A2d/MCTES/4, p. 8).

Síntese

Os Ministérios com a tutela do ensino superior foram consistentes ao longo da década em considerar com um grande objetivo do sistema a concretização do PB, como forma de aumentar a qualidade do sistema e assegurar a sua total integração no espaço europeu.

Atores como José Ferreira Gomes, Júlio Pedrosa e Sebastião Feye de Azevedo enunciam objetivos para a reforma geral do sistema no sentido de introduzir melhorias. Para estes atores, melhorar o sistema e a rede significa introduzir as linhas de ação do PB e concretizar as ideias da Estratégia de Lisboa. É referido, nomeadamente, a formação ao longo da vida dos cidadãos para atuarem na sociedade do conhecimento, a organização do sistema e a modernização das IES no sentido do reconhecimento da sua qualidade e competitividade a nível internacional.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator, é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 33: Subcategoria: Concretizar o PB e o EEES

Data	Ator	Tipo Texto
2002		
2003	MCES Simão <i>et al.</i> José Ferreira Gomes	Prefácio (A2f) Monografia (B2d) Parecer (B2c)
2004	Júlio Pedrosa	Comunicação (B2a)
2005	CNE	Parecer (A3)
2006	MCTES	Despacho (A2b)
2007	MCTES	Comunicação (A2e)
2008	Sebastião Feye de Azevedo	Entrevista (B2e)
2009		
2010		
2011	MCTES	Relatório (A2d)

Qualificar os Portugueses

A qualificação dos Portugueses, preocupação mencionada no âmbito de diversas dimensões e categorias anteriores, surge enunciada como objetivo incontornável para o aumento da competitividade do país no espaço europeu:

... é fundamental a definição de políticas adequadas gizadas a partir de objectivos encarados como desígnios nacionais, consensualmente assumidos, como sejam, a título de exemplos óbvios, **a qualificação da população activa e o reforço da inovação**. Serão, assim, particularmente relevantes neste contexto uma **política integrada de educação e formação, bem como uma política de investigação e desenvolvimento** (03/B2a/SMS/1, p. 160).

O Programa do XVII Governo estabeleceu como **um dos objectivos essenciais** da política para o ensino superior, no período de 2005-2009, **garantir a qualificação dos portugueses no espaço europeu, concretizando o Processo de Bolonha** (06/A1b/G/2, Introdução).

A manutenção de um sector do **ensino superior de alta qualidade**, que possa ser equiparado com outros ao nível internacional, é um pré-requisito essencial para alcançar o **objectivo estipulado pelo Governo de garantir a qualificação dos Portugueses no espaço europeu** (06/A2b/MCTES, p. 338).

O Programa do Governo elegeu como um dos seus objectivos fundamentais o de **fomentar a competitividade do País com coesão social, o que exige a qualificação do capital humano**, uma vez que este é, de facto, o factor determinante do progresso, sobretudo no quadro das **sociedades da informação e do conhecimento ao longo da vida** (06/A1b/G/6, Introdução).

A aprendizagem ao longo da vida, com a articulação do binómio educação-formação e a relevância das formações, volta a ser mencionada, bem como o combate ao abandono escolar e a captação de novos públicos:

Nada mudará substancialmente em Portugal se não houver uma **mobilização para a qualificação global dos portugueses que tenha em conta a qualidade da educação-formação formal mas que, ao mesmo tempo, alastre para grupos etários da população activa**. Mas não se trata da educação tradicional de adultos, trata-se de **formação profissional para as novas tecnologias e de metodologias inovadoras para diferentes grupos etários** (05/B2d/SSC/2, pp. 21-22).

Aumentar as aptidões e qualificações dos Portugueses dignifica o ensino, potencia a criação de novas oportunidades e promove quer o crescimento das pessoas quer, por via disso,

o crescimento sócio-cultural e económico do País, ao possibilitar uma oferta de recursos humanos qualificados geradora de maior competitividade com coesão social. Para vencer este enorme desafio, Portugal tem de ser capaz de qualificar melhor os seus jovens, **combatendo em particular as elevadas taxas de abandono escolar precoce** (que levam a que hoje apenas cerca de metade dos nossos jovens com idades entre os 20 e os 24 anos tenha concluído com sucesso o ensino secundário) e dando novas oportunidades aos adultos, **promovendo a sua recuperação escolar e requalificação profissional.**

No desenvolvimento deste propósito, há que **conciliar a vertente do conhecimento, através do ensino e da formação, com a componente da inserção profissional qualificada** (06/A1b/G/6, Introdução).

O Programa do XVII Governo Constitucional consagra como um dos objectivos a prosseguir para a política do ensino superior a **promoção de igualdade de oportunidades no acesso a este grau de ensino, atraindo novos públicos, numa lógica de aprendizagem ao longo de toda a vida.** A prossecução de tal objectivo passa pela aprovação de **regras que facilitem e flexibilizem o ingresso e o acesso ao ensino superior**, nomeadamente a estudantes que reúnam condições habilitacionais específicas, **alargando a respectiva área de recrutamento** (06/A1b/G/4, p. 2054).

Há que **melhorar os níveis de participação e de certificação em termos de ensino, formação e aprendizagem ao longo da vida.**

A adopção de medidas com vista à **redução das taxas de abandono escolar** reveste-se, naturalmente, de grande importância.

Impõe-se, assim, **criar condições para que os estudantes, em particular, e os cidadãos, em geral, criem gosto pelo saber e pelo conhecimento** (04/A2c/MCES/2, p. 14).

Torna-se, pois, essencial encontrar soluções inovadoras no plano dos objectivos, nos modos de organização e nos meios utilizados, para superar as dificuldades e conseguir **melhorar aumentar rápida e sustentadamente as competências dos portugueses e os seus níveis de qualificação...** A estratégia fundamental passa por **assegurar a relevância da formação e das aprendizagens para o desenvolvimento pessoal e para a modernização das empresas e da economia**, assegurando ao mesmo tempo que todo o esforço nacional em formação é efectivamente valorizado **para efeitos de progressão escolar e profissional dos cidadãos** (07/A1b/G/10, Introdução).

Síntese

Apenas dois atores individuais se pronunciam expressamente sobre os objetivos do sistema, que são, no entanto, sucessivamente reiterados na legislação. A qualificação dos Portugueses para assegurar a competitividade do País e a sua integração europeia surge como o grande objetivo do sistema de ensino superior português, tal como está consignado na legislação relativa ao PB. Este objetivo é consonante com medidas legislativas tendentes ao combate ao abandono, ao acesso de novos públicos e à garantia da relevância das formações para a economia e para o emprego.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator, é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 34: Subcategoria: Qualificar os Portugueses

Data	Ator	Tipo Texto
2002		
2003	Sérgio Machado dos Santos	Comunicação (B2a)
2004	MCES	Orientações de ação (A2c)
2005	Governo Simão <i>et al.</i>	Decreto-Lei (A1b) Monografia (B2d)
2006	Governo MCTES	Decreto-Lei (A1b) Despacho (A2b)
2007	Governo	Decreto-Lei (A1b)
2008		
2009		

3.3. Mudanças propostas

Muitos atores referem a necessidade de realizar alterações profundas no sistema de ensino superior, no sentido da sua eficácia e modernização e para que possa responder aos desafios da sociedade do conhecimento, onde se inclui o PB. As mudanças que são consideradas essenciais situam-se não só ao nível sistémico mas também ao nível de áreas específicas, tais como os ciclos de estudo e o modelo pedagógico. Estas áreas, ainda que específicas, assumem relevância face aos objetivos de Bolonha, afetando o sistema como um todo. Assim, as subcategorias que emergem são as seguintes: mudanças sistémicas requeridas pela implementação do PB; mudanças orientadas para a abordagem de questões específicas.

Mudanças sistémicas requeridas pela implementação do PB

Embora haja afirmações cautelosas, como a de José Ferreira Gomes, que considera que “**a reforma deve ser conservadora... mude-se o que for necessário mudar, mas só isso**” (03/B2b/JFG, p. 58), outros atores assinalam a necessidade de mudanças ao nível global do sistema, incluindo o desenvolvimento de uma nova visão estratégica orientada para a integração e afirmação de Portugal na Europa:

Na verdade, a consecução dos três objectivos essenciais previstos na Declaração de Bolonha, a saber, mobilidade de diplomados e estudantes, empregabilidade dos diplomados e ainda competitividade acrescida no interior e fora do espaço europeu, pressupõe que **os diferentes instrumentos de mudança** - de que a estrutura de graus e o sistema de créditos não são senão alguns dos vários previstos - **sejam perspectivados como um todo** (o que não quer dizer que se comece tudo ao mesmo tempo). Significa isto que será **necessário construir um quadro coerente e prospectivo das dinâmicas de mudança**, no qual as questões da estrutura dos graus e da creditação se insiram harmoniosamente e de modo inovador (02/A3/CNE/3, p. 5610).

A moldura onde se desenvolve a **visão estratégica do ensino superior para a próxima década** é determinada pelo **desafio da competitividade e da coesão social na UE**, pelo **desafio da democracia participativa e da civilidade inerente à Constituição da República Portuguesa**, pelos princípios da **Carta das Nações Unidas** e, em particular, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e pelos pactos internacionais relativos aos direitos económicos, sociais e culturais e aos direitos civis e políticos. A estes associa-se a **Magna Carta de Bolonha** relativa às universidades europeias (1988) e que **deve ser extensiva ao ensino politécnico**, designadamente na orientação para a criação e divulgação da cultura, da ciência e da tecnologia. Por sua vez, a ***declaração mundial da UNESCO sobre o ensino superior para o século XXI: visão e acção (1998)*** permite-nos ter presentes termos de referência que se articulam naturalmente com o enorme **desafio que Portugal enfrenta em relação à UE** e com a **necessidade de uma actualização dos contornos de uma identidade nacional**, que deve ser reequacionada, preservando valores históricos (03/B2d/SSC/1, p. 358).

É assinalada a necessidade de, ao nível da administração central, se proceder a uma profunda reestruturação do sistema, incluindo a modernização e a desburocratização da gestão, o financiamento e as carreiras:

Para que Portugal participe plenamente neste processo, **são necessárias reformas profundas** no sentido de uma maior **eficácia, modernização e simplificação das instituições** de ensino superior tendentes a um **desejável patamar de excelência, marcado por perfis**

competitivos, de referência nacional, europeia e internacional.

Neste contexto, estamos a envidar esforços para que os estabelecimentos de Ensino Superior intensifiquem o seu papel como **pólo de excelência e de motor do desenvolvimento** e em tomar medidas no sentido de **modernizar e desburocratizar a administração e simplificar a arquitectura legislativa** (04/A2c/MCES/2, p. 19).

Releva acrescentar que **a reestruturação do nosso sistema do ensino superior, catalisada por estes acordos, tem naturalmente uma dimensão bem superior**. Falo, é claro, de **todo o edifício legislativo desta área**, incluindo os importantíssimos problemas da **gestão do ensino superior**, do seu **financiamento** e dos **estatutos de carreiras profissionais**. Também nestas áreas a intervenção é urgente. **Sem essas reformas integradas dificilmente haverá Bolonha** (04/B2a/SFA/2, pp. 1-2).

A **questão universitária** é, portanto, em Portugal, uma **questão de Estado**. Num país pequeno, periférico, relativamente pobre e com baixos níveis médios de cultura e de qualificação da população, **não faz sentido deixar a uma incipiente iniciativa particular e a um hipotético “mercado” o desenvolvimento qualitativo do sistema universitário**. Este **deve ser visto**, como já referido anteriormente, **como parte estratégica da afirmação de Portugal como país**. O **progressivo esbater de fronteiras**, em tantos domínios, **não pode encontrar Portugal fragilizado em matéria de capacidade de criação de saber (investigação), de qualificação dos recursos humanos a níveis diversificados e de existência de competências aos níveis mais avançados** (05/B2d/JPeQ, p. 60).

A necessidade de aumentar o financiamento é referida como essencial enquanto fator competitivo e elemento chave na implementação do PB:

A educação é crucial para o nosso desenvolvimento. Dificilmente as nossas instituições poderão competir com as suas congéneres, enquanto **os níveis de financiamento em Portugal não forem aumentados** para um valor próximo do que recebem essas instituições (07/A3/CNE/10, p. 19821).

A **concepção e implementação das reformas associadas ao Processo de Bolonha exigem**, como recomendado pela própria Comissão da União Europeia, **maior financiamento**, eliminação de desperdícios, racionalidade de gastos e acompanhamento e avaliação com base em indicadores de desempenho (05/B2d/SSC/2, p. 276).

É aliás referida a particular relevância do financiamento nas decisões sobre a nova estrutura do ensino superior decorrente do PB, com um primeiro ciclo de graduação mais curto. O entendimento é de que o financiamento deve garantir a cobertura do segundo ciclo, sob pena de esta circunstância vir a ter peso na duração do primeiro ciclo:

Convém também ter presente, a este respeito, que a questão do **financiamento**, se não for convenientemente clarificada, **poderá enviesar e distorcer as discussões à volta do Processo de Bolonha**. A crítica frequentemente feita, principalmente por parte dos estudantes, de que as pressões para reduzir a duração dos cursos conducentes a um grau de 1º ciclo têm como razão de fundo cortar no financiamento público do ensino superior, na medida em que **o financiamento dos estudos de 2.º ciclo não foi ainda garantido pelo Governo**, envenena as discussões e exige uma definição clara dos **mecanismos de financiamento, que não poderão deixar de contemplar os três ciclos de estudos** (03/B2a/SMS/1, p. 161).

Mas será que é tudo financiado como se fosse um curso de graduação? Ou então vamos para os quatro mais um, porque se fizermos três mais dois, os estudantes pagam dois anos a mais e não apenas um. **Esta é uma questão que precisa de ser resolvida com urgência**, não é uma questão para a lei de bases, certamente, mas é uma questão que precisa de ser resolvida para retirar este ruído, e para que possamos discutir aquilo que é fundamental, que, na minha perspectiva, é esta alteração da forma de olharmos para os objectivos dos cursos de ensino superior (03/B2a/PL/2, p. 179).

O CCISP espera, igualmente, que..., sobretudo, este processo **não seja inquinado por uma lógica de redução do investimento público no ensino superior** (05/B1d/CCISP/2, p. 5).

São referidas outras mudanças que poderão melhorar toda a estrutura do sistema, ainda que introduzidas em áreas específicas, tais como: (1) a oferta formativa; (2) o sistema binário; (3) a avaliação das IES.

(1) Necessidade de diversificação da oferta formativa, quer através da diferenciação do sistema quer do tipo de formações:

Discutir o Processo de Bolonha exige, pois, antes de tudo, esclarecer as razões e as vias para se reforçar uma **oferta de ensino superior diversificada e diferenciada**. Uma ambiciosa oferta de educação e formação superiores em que se proporcionem oportunidades para que as distintas formas e processos de aceder e usufruir de educação superior, **desde as formações pós-secundárias curtas até ao doutoramento, estejam ao alcance de todos os portugueses interessados**. Mas é ainda mais relevante a associação desta discussão com a defesa das

condições que nos integram nos estratégicos espaços europeus da educação superior e da investigação (04/B2a/JP/1, p. 3).

A falta de ofertas de formação profissional para funções intermédias está já amplamente referenciada como uma fraqueza do sistema educativo e de formação. A decisão de, em sede de Lei de Bases da Educação, introduzir os **Diplomas de Especialização Tecnológica** entre as formações a proporcionar pelo ensino superior, abre uma oportunidade de suprir esta gravíssima lacuna. Cria-se, assim, uma via para, **através da reorientação das instituições de ensino politécnico para estas duas missões - qualificação da população activa e oferta de formação tecnológica pós-secundária de curta duração - transformar uma ameaça, a regressão demográfica, numa oportunidade para vencer um estrangulamento** grave ao desenvolvimento de Portugal (04/B2a/JP/1, p. 6).

É necessário entender que estamos perante **novos mercados de emprego**, em competências e em dimensão geográfica.

Nesta linha, é **necessário promover uma oferta de formação que diversifique competências**, que inclua a designada formação formal com formação alternativa complementar de curta duração, que inclua concepções de acumulação de créditos e que nessa estrutura fomente a **Educação Contínua** (04/B2a/SFA/2, pp. 6-7).

... a intenção de **promover a igualdade de oportunidades** e a **melhoria da qualidade de vida**, no sentido de **maior coesão social**, torna necessário que, a todo o tempo, **sejam garantidas aos cidadãos hipóteses de aprendizagem que visem as mais diversas qualificações, através de percursos alternativos aos do sistema formal padrão** (05/B2d/SSC/2, p. 133).

(2) Clarificação do sistema binário, com distinção clara das missões de cada um, para melhor responder às necessidades de diversificação da oferta formativa:

Deve **estimular-se a heterogeneidade** de que de facto já goza o sistema de ensino superior, mas **aumentar a transparência** para que esta heterogeneidade seja percebida explicitamente pelo **público estudantil**, pelo **público empregador** e pela **sociedade em geral**. Mais tarde ou mais cedo **terá de se abandonar a pretensa homogeneidade do sistema e a pretensa equivalência total entre formações** de instituições diferentes (02/B2b/JFG, p. 59).

A manutenção dos **dois tipos de educação na mesma instituição pode ser viável e útil** desde que seja claro onde se situam os diversos perfis de formação, o que se pode conseguir por um sistema de avaliação/ acreditação rigoroso (03/B2c/JFG, p. 295).

... parece inequívoco que **o modelo binário responde mais adequadamente** à exigência da diversidade (03/B2c/LS, p. 477).

Como repetidamente se referiu **a distinção** entre o ensino politécnico e o ensino universitário **deve ser exclusivamente baseada no perfil da formação** das duas instituições (03/B1a/CCISP/5, p. 17).

A solução será **incentivar alianças entre instituições de modo a garantir a cada estudante o percurso de formação melhor adaptado aos seus interesses, motivações e capacidades** (03/B2c/JFG, p. 295).

É, pois, nosso entendimento, chegado o momento de se assumir, na prática, e não no discurso, a diversificação, ou, se assim se entender, arrear caminho...

Digamos, desde já, e com toda a clareza, que **não partilhamos da opção pela unicidade...** (03/B1a/CCISP/6, p. 205).

A idêntica dignidade e o princípio da paridade, obrigatoriamente suportados em igual exigência qualitativa, reflectem-se decisivamente no edifício jurídico que **deve concentrar numa lei única os requisitos a que deve obedecer a constituição e funcionamento de uma universidade, de um instituto universitário, de um instituto politécnico e de uma escola universitária ou politécnica não integrada...** (03/B2d/SSC/1, p. 350).

A lei de bases deveria tão somente caracterizar a organização em termos de um ensino superior binário: ensino superior universitário – ensino superior politécnico, **remetendo para regulamentação específica a definição dos “descritores” que caracterizam o perfil de formação dos dois sub-sistemas – descritores de competências de conhecimentos e de capacidades** (03/B1a/CCISP/5, p. 3).

Deve ser **reforçada e clarificada a diferenciação** dos objectivos de formação e das actividades de investigação e de serviço à comunidade **nos dois subsistemas** (03/B2c/JFG, p. 295).

A **clarificação dos fins e funções do Sistema de Ensino Superior**, com a **definição das**

metas específicas para cada um dos subsistemas, é um dos requisitos fundamentais e indispensáveis para fazer da desaceleração na procura das licenciaturas e da aplicação da Declaração de Bolonha uma oportunidade e não um problema (05/B2d/JPeQ, p. 48).

Afigura-se, por conseguinte, **inteiramente desejável a consolidação do sistema binário do ensino superior**, com o significado preciso de coexistência de duas modalidades de ensino cujas matrizes conceptual e formativa são, **originalmente, distintas**.

No entanto, para que essa consolidação ganhe consistência em qualquer processo evolutivo da rede de ensino superior, torna-se necessário assumir como **princípios fundamentais a igual dignidade institucional e académica das duas modalidades de ensino e o rigor e qualidade no desenvolvimento da rede** (05/B2d/SSC/2, p. 80).

... o **sistema binário** dispõe, à partida, de **melhores condições para a construção do quadro diversificado de qualificações que o Processo de Bolonha se propõe desenvolver**, diversificação essa assumida nos objectivos de formação e também, dados os elementos distintivos das duas modalidades de ensino, em diferentes concepções curriculares (05/B2d/SSC/2, p. 71).

Será mesmo através da diversificação das competências das instituições do ensino superior que Portugal poderá **competir no mercado internacional** para captação de estudantes dos 2º e 3º ciclos... (07/A3/CNE/10, p. 19822).

(3) Necessidade de avaliação externa e internacional das IES para a afirmação do sistema português:

As **universidades e os institutos politécnicos actuais** deveriam ser, então, sujeitos a **avaliação internacional**, com o objectivo de os posicionar perante um **quadro de referência para a reorganização de todo o sistema, com objectivos claros e modelo de financiamento sustentáveis a prazo**. Assim, talvez o Processo de Bolonha deixasse de ser usado como mais um **exercício acrítico de “aluno cumpridor da União Europeia”** e pudesse ser uma via para **preparar, com autonomia, o futuro da Educação Superior portuguesa no contexto europeu** (04/B2a/JP/1, pp. 3-4).

Importa dizer que **a internacionalização da avaliação é imprescindível à dimensão europeia e à credibilidade dos graus, diplomas e títulos** (03/B2d/SSC/1, p. 357).

A avaliação externa **integra obrigatoriamente a participação de peritos de instituições**

estrangeiras ou internacionais nos painéis para ela competentes, **em número significativo** (07/A1a/AR/4, Artº 14º).

A **qualidade** só poderá ser aferida por padrões rigorosos de disponibilidade, afectação e rentabilização dos recursos humanos, capacidades científicas, infraestruturas e equipamentos. Esta avaliação terá de ter **carácter internacional** e os resultados devem ser **publicitados** (03/A2c/MCES/1, p. 8).

... se as motivações para a reforma forem sérias e efectivamente se pretende construir um sistema de ensino superior de **maior qualidade e mais eficaz** – que **essa avaliação seja conduzida por entidades externas prestigiadas**. (03/B2c/LS, p. 475).

O sistema de avaliação da qualidade inclui necessariamente a contribuição de **entidades externas relevantes para o processo**, designadamente das **ordens e outras associações públicas profissionais**, bem como **entidades científicas, culturais e económicas** (07/A1a/AR/4, Artº 13º).

A **garantia da qualidade** em todo o sistema de ensino superior **é fundamental para a sua afirmação no contexto nacional e internacional** (07/A3/CNE/11, p. 19993).

A ocupação pelas escolas e pelas universidades portuguesas do espaço europeu da educação e formação e a natureza da sua inserção nesse espaço, vai **determinar o seu posicionamento nas hierarquias de competitividade europeia**; a proliferação de **instituições sem impacte na criação e aplicação do conhecimento, permite a peritos de Bruxelas ousar atribuir às instituições educativas e formativas portuguesas um papel secundário, quer na economia do conhecimento, quer na coesão social da construção europeia**. A reflexão desses peritos a propósito do Processo de Bolonha exige do poder político e de todos os actores educativos uma **clareza e transparência nas políticas, nas práticas e na credibilidade da certificação e avaliação**. Existem as **maiores dúvidas** sobre a forma “expedita” como o Processo de Bolonha foi implementado nalgumas instituições, o que exige uma **avaliação credível** (07/B2a/JVS, p. 241).

As Universidades manifestam **o seu apoio à criação de uma Agência independente de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino** (07/B1e/CRUP/4, p. 8).

Para melhorar a educação, para fortalecer a confiança e semear a esperança para que os juízos de valor sejam mais claros e transparentes é, pois, **imperioso criar e colocar em pleno**

funcionamento, como vem sendo exigido há anos, não só a **Agência de Acreditação e Avaliação do Ensino Superior**, mas também uma **Agência Nacional para a Certificação e Qualificação Profissional**. Em síntese **a autonomia real e a certificação e avaliação são instrumentos imprescindíveis da educação e formação dos portugueses** (07/B2a/JVS, p. 237).

Como exposto no Comunicado de Berlim e em diversos outros documentos no âmbito do Processo de Bolonha, o ensino superior é um bem público e constitui uma responsabilidade pública. Os poderes públicos e a sociedade **não poderão alhear-se deste bem público e muito menos da sua qualidade. A avaliação externa emana, assim, como uma exigência da dimensão social do ensino superior**, que deverá endereçar, de forma complementar, os dois aspectos já anteriormente referidos de um **olhar crítico sobre a qualidade e a garantia de qualidade no interior da instituição** de ensino superior, e de **validação de uma informação objectiva e facilmente legível por parte da sociedade** (08/B2a/SMS/2, p. 358).

Síntese

A maior parte dos atores quer coletivos quer individuais identifica e afirma a necessidade de mudanças profundas e globais no sistema de ensino superior português para poder responder aos desafios do PB e da sociedade do conhecimento. As mudanças julgadas necessárias são assinaladas ao longo da década, em pareceres, reflexões, comunicações, monografias, em textos do MCES e do MCTES e, ainda, no que respeita à avaliação, na legislação respetiva (Lei nº 38/2007, de 16 de agosto).

Incluindo a menção à necessidade de uma nova visão estratégica, as mudanças propostas giram à volta de questões estruturais, tais como:

- **Financiamento:** necessidade de aumentar o financiamento base das IES e, particularmente, assegurar que a formação indispensável para o mercado de trabalho é toda financiada. É evidenciado que a discussão sobre o sistema de graus não deve estar dependente da questão do financiamento;
- **Diversificação do sistema e da oferta formativa:** todos preconizam a manutenção e aperfeiçoamento do sistema binário de modo a assegurar a indispensável diversidade de formações, incluindo a oferta de cursos tecnológicos pós-secundários;
- **Avaliação das IES:** é preconizada a avaliação externa e internacional para credibilidade do sistema português e dado o apoio à criação de uma agência nacional de avaliação e acreditação, tal como veio a ser consignado em lei.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator, é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 35: Mudanças estruturais requeridas pela implementação do PB

Data	Ator	Tipo Texto
2000		
2001		
2002	CNE José Ferreira Gomes	Parecer (A3) Artigo (B2b)
2003	Simão <i>et al.</i> José Ferreira Gomes José Ferreira Gomes CCISP Luís Soares MCES	Monografia (B2d) Artigo (B2b) Parecer (B2c) Parecer (B1a) Parecer (B2c) Orientações de ação (A2c)
2004	Sebastião Feyo de Azevedo MCES Júlio Pedrosa	Comunicação (B2a) Orientações de ação (A2c) Comunicação (B2a)
2005	Simão <i>et al.</i> Pedrosa, J. e Queiró, J. F.	Monografia (B2d) Monografia(B2d)
2006	MCTES	Despacho (A2b)
2007	CNE Assembleia da República José Veiga Simão CRUP	Parecer (A3) Lei (A1a) Comunicação (B2a) Reflexões (B1e)
2008	Eduardo Marçal Grilo Sérgio Machado dos Santos	Comunicação (B2a) Comunicação (B2a)
2009		

Mudanças orientadas para a abordagem de questões específicas

É igualmente assinalada a emergência de questões relevantes em áreas que, no contexto de Bolonha, exigem novas abordagens e mudanças profundas: (1) a duração dos ciclos de estudo; (2) a alteração do modelo pedagógico; (3) a participação dos diferentes atores. Sendo mudanças que se situam em áreas específicas, nem por isso deixam de afetar todo o sistema, particularmente ao nível do financiamento, do cumprimento dos objetivos de mobilidade e de internacionalização, da abrangência de públicos e da melhoria do sucesso escolar.

(1) A duração dos ciclos de estudo

Os problemas identificados nesta área relacionam-se com a duração das formações, tendencialmente mais curtas nos países europeus do que em Portugal, e com o sistema de graus. Entende-se que a duração das formações, por questões de competitividade do sistema português, deve ser encurtada e deve ser feita a redução dos três graus de graduação para dois, para efeitos de alinhamento com o PB:

O sistema de ensino superior em Portugal cumpre quase todas as especificações atrás referidas, **afastando-se contudo na peculiaridade da existência de 2 graus de 1º ciclo**, (bacharelato e licenciatura, podendo esta assumir carácter bietápico).

Acresce ainda que **o sistema de créditos em uso no País**, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 173/80, de 29 de Maio, **não está ainda generalizado** a todas as áreas científicas e **não é do tipo ECTS** (02/B2b/SMS/2, p. 5).

Temos pois neste momento connosco o problema que antecipámos e visávamos resolver. **As durações dos estudos superiores em muitas especialidades são longas demais** (03/B1a/JMG, p. 6).

A nível da estrutura de graus: muitas das **formações iniciais em Portugal são longas** e existe uma tendência recente para se alongarem... (02/B2b/SMS/2, p. 6).

A certificação de aprendizagens de nível superior ligadas a **formações mais curtas**, não constando dos objectivos explícitos da Declaração de Bolonha, esteve no entanto implicitamente presente na génese do processo, tendo em vista procurar **responder a uma maior diversidade de vocações e capacidades** e, por essa via, **atenuar as taxas de abandono, bem como defender a competitividade do sistema europeu de ensino superior. A redução tendencial da duração das formações iniciais deverá**, por conseguinte, ser uma **questão a ter explicitamente em conta** (02/A3/CNE/3, p. 5610).

Compreende-se que seja necessário considerar **a livre circulação de pessoas na Europa e a dimensão europeia do mercado de trabalho**. Sob pena de os graduados e os diplomados pelas instituições portuguesas de ensino superior serem prejudicados, **a duração dos ciclos de estudo não pode ser substancialmente distinta em Portugal e nos restantes sistemas educativos europeus** (03/A2c/MCES/1, p. 8).

... a decisão sobre **duração dos ciclos**:

- **projecta-se, de imediato**, numa maior ou menor profundidade na **reforma em curso**, e
 - **condiciona**, a médio prazo, **parcerias e colaborações nacionais e internacionais**
- (04/A2c/MCIES, p. 1).

A necessidade de encurtar os ciclos de estudo decorre desta situação, penalizadora para os estudantes portugueses que perdem competitividade profissional nos mercados de trabalho globais e inibidora da atratividade de estudantes estrangeiros:

A redução da duração da formação não é nem um objectivo em si, nem um resultado imediato da Declaração de Bolonha. No entanto, não se poderá deixar de questionar a duração dos estudos em Portugal, em confronto com o que se passa noutros países. **Se a duração dos estudos**, para obter um determinado nível de formação, **for maior em Portugal** do que noutros países, está **comprometida a capacidade de atrair estudantes** de outros países e os estudantes portugueses poderão ser levados a optar por estudar noutro país (01/A2c/ME/SEES, p. 2).

... dois pontos de convergência a nível europeu que merecem atenção:

i) Uma **tendência generalizada para uma menor duração dos cursos de formação inicial...**

ii) A possibilidade de obtenção de **grau de mestre ao fim de cinco anos** de estudos no ensino superior.

Estes aspetos funcionam como **condicionantes a ter em atenção** na organização do sistema nacional do ensino superior, sob o risco de... os **diplomados portugueses perderem competitividade no mercado de trabalho** (03/B2d/SSC/1, p. 248).

(2) O modelo pedagógico

A mudança do modelo ou *paradigma* pedagógico, considerada uma das linhas de ação do PB, é identificada como importante no contexto português. Em primeiro lugar, porque se considera que o alinhamento com o PB implica o uso adequado do sistema de créditos, do qual decorre a definição de objetivos em termos de competências e a introdução de metodologias compatíveis ao desenvolvimento das mesmas:

A nível da organização pedagógica: os **percursos curriculares continuam a ser muito rígidos, não tirando partido das potencialidades do sistema de créditos: o ensino é predominantemente magistral**, pouco motivador para corpos discentes cada vez mais heterogéneos; os **conteúdos cognitivos são privilegiados face a capacidades e competências horizontais** (como o desenvolvimento do intelecto, o aprender a aprender, a capacidade para resolver problemas, as capacidades para a intercomunicação, a liderança, a inovação, a integração em equipa, a adaptação à mudança,... (02/B2b/SMS/2, p. 6).

O funcionamento do sistema de **ensino superior num quadro competitivo** exige a definição clara e transparente dos **learning outcomes/ competences**. A introdução dos descritores que têm sido desenvolvidos em alguns países e cujo uso se vai generalizar nos próximos anos dará uma contribuição neste sentido (03/B2a/JFG, p. 31-32).

Há igualmente que atingir uma das outras metas do Processo de Bolonha, a da **transição de um sistema de ensino baseado na transmissão de conhecimentos para um sistema baseado no desenvolvimento das competências dos estudantes**, em que as componentes de trabalho experimental ou de projecto, entre outras, e a aquisição de **competências transversais** devem desempenhar um papel decisivo (08/A1b/G/11, Introdução).

Esta perspetiva chega a ser considerada a questão fundamental e o grande desafio que o PB coloca às PB IES:

Discutir aquilo que é fundamental, que, na minha perspectiva, é esta **alteração da forma de olharmos para os objectivos dos cursos** de ensino superior. Trabalhar por **objectivos de aprendizagem**, que são **conhecimentos**, são **competências**, são **capacidades**, e **não apenas por objectivos de conhecimento** (03/B2a/PL/2, p. 179).

Identificar as competências, desenvolver as metodologias adequadas à sua concretização, colocar o novo modelo de ensino em prática, são os desafios com que se confrontam as instituições de ensino superior (06/A1b/G/5, Introdução).

Esta mudança é, além do mais, percebida como solução para o sucesso e para a inclusão, introduzindo flexibilidade no currículo e abordagens de aprendizagem centradas no aluno:

A **redefinição dos objectivos das formações e dos paradigmas de ensino/ aprendizagem** pode ter um impacto significativo no sucesso educativo e deverá ser equacionada na discussão em curso (02/A3/CNE/3, p. 5610).

... necessidade de uma grande flexibilidade nos percursos de formação, envolvendo simultaneamente uma grande abertura e rigor na validação das aprendizagens (formais, não formais) para acesso aos diferentes níveis de formação. Tal flexibilidade deve admitir que os **objectivos de formação** possam ser atingidos por **vias alternativas, através de percursos não necessariamente formais nem sequenciais**, bem como **minimizar limitações de natureza administrativa à mobilidade horizontal** (nomeadamente entre subsistemas de ensino superior) e **vertical** (02/A3/CNE/3, p. 5610).

Uma preocupação generalizada a todas as instituições é a de reforçarem as suas capacidades para receberem **estudantes mais velhos já com experiência profissional**. Acolherem e re-acolherem profissionais que ali irão procurar a **re-qualificação ou simplesmente novas competências** cuja carência foi identificada. Este é um novo público, com exigências bem diferentes das dos jovens adultos a que as universidades estão mais habituadas. **Os**

conteúdos, a estratégia pedagógica e a organização das unidades de ensino/aprendizagem terão de ser totalmente repensados (02/B2b/JFG, p. 58).

Há ainda um desafio na luta pelo sucesso e pela inclusão. Mas essa luta pelo sucesso escolar, pela inclusão escolar e social na Universidade, **requer que se mobilizem os estudantes muito mais para o trabalho contínuo e prático, que se reduza o tempo de aulas e que se aumente o trabalho orientado, contra a lógica ainda dominante actualmente da nossa universidade na gestão dos tempos lectivos e do trabalho dos seus docentes e discentes** (03/B1a/JMG, p. 10).

É necessário evoluir para paradigmas de educação com aprendizagem mais centrada no trabalho dos estudantes e para oferta de formação diversificada, mais flexível que nomeadamente **combata o insucesso e abandono escolar** (04/B2a/SFA/2, p. 6).

A **introdução correcta do ECTS**, em todas as suas implicações, constitui a principal responsabilidade para as instituições de ensino superior no âmbito dos objectivos da Declaração de Bolonha e representa uma **oportunidade privilegiada para uma reorganização profunda do ensino superior** que poderá ter um **impacto muito positivo no sucesso educativo dos formandos**. Há, contudo que evitar a tentação e o perigo de transformar a introdução do ECTS em mera operação cosmética, entendida como uma simples aritmética de conversão do actual sistema de créditos, característico do ensino magistral, ignorando os problemas reais a endereçar, o que, a verificar-se, constituiria uma autêntica “fraude conceptual” (05/B2d/SSC/2, pp. 48-49).

Os potenciais **estudantes mais velhos** do que os alunos tradicionais, com **percursos escolares descontínuos**, pudessem encontrar respostas educativas e formativas no sistema, visando a criação de oportunidades para o seu acesso a programas de formação no ensino superior, tradicionais ou não tradicionais, a que deveriam corresponder a existência de determinadas **condições institucionais e pedagógicas adaptadas à sua situação específica** (08/A3/CNE/15, p. 47555).

Efectivamente, de um modo geral **os percursos curriculares continuam a ser muito rígidos**, não tirando verdadeiro partido das potencialidades do sistema de créditos (05/B2d/SSC/2, p. 48).

O *paradigma* da aprendizagem ao longo da vida é, especificamente, mencionado como uma prioridade nacional:

As grandes opções para a revisão da lei de bases do sistema educativo passam pela adesão das instituições do ensino superior ao **novo paradigma do ensino** designado por **aprendizagem ao longo a vida**, o que se traduz pela atribuição de graus e diplomas que garantam a **mobilidade** dos estudantes, a **comparabilidade** das qualificações e a **empregabilidade** dos licenciados, sem pôr em causa a **qualidade** do ensino leccionado (03/A2c/MCES/1, p. 11).

Muito gostaria que esta lei de bases da educação fosse **da educação e da formação...** o **paradigma essencial** desta lei deveria ser a **aprendizagem ao longo da vida...**Nós temos, de facto, uma **população de baixa qualificação**, em que muitas vezes a formação profissional desgarrada da educação não permite ultrapassar problemas, que implicam **articular a educação com a formação** (03/B2a/PL/2, p. 172).

... o actual modelo de acesso baseia-se exclusivamente nos conhecimentos específicos e, ainda mais, depois das recentes alterações à lei do acesso. **Ignora, por isso, uma avaliação de competências e de capacidades**, bem como dos conhecimentos gerais e do nível cultural dos candidatos.... **Há que repensar todo o processo** (03/B2c/LS, p. 472).

A **formação ao longo da vida** deve ser considerada um **objectivo central das políticas educativas e designadamente do ensino superior**. Assim, entende-se que o acesso ao ensino superior por adultos deve ser urgentemente revisto e alargado, **introduzindo-se um sistema de reconhecimento e validação de competências adquiridas**, como já existe noutros países europeus e promovendo a requalificação de activos (05/B1d/CCISP/1, p. 3-4).

Preconiza-se, neste programa, a **abertura do ensino superior à validação de competências adquiridas**, ao desenvolvimento de estruturas curriculares, muitas vezes, de *fato à medida*, e as **metodologias de aprendizagem próximas dum ensino tutorial experimental** (05/B2d/SSC/2, p. 279).

A **Educação e a Formação ao Longo da Vida**, associada à **qualificação dos portugueses**, emerge como a **prioridade das prioridades nacionais** (05/B2d/SSC/2, p. 278).

(3) A participação dos diferentes atores

Outros autores consideram importante incluir as instituições, os professores e outros atores educativos na condução do processo, procurando consensos nas decisões fundamentais:

O Governo não poderá, porém, alhear-se das suas responsabilidades, **competindo-lhe dinamizar um processo participativo para a construção das soluções a implementar**, procurando consensos alargados sem, contudo, perder o tempo de decisão (02/B2b/SMS/2, p. 13).

O CCISP espera, igualmente, que o Governo **repondere e o aceite fazer com as estruturas representativas das instituições de ensino superior a implementação do Processo de Bolonha**, nomeadamente no que concerne à **duração dos ciclos**,... (05/B1d/CCISP/2, p. 5).

Recomenda-se um nível mais elevado de informação e participação das instituições do ensino superior na negociação das directrizes e programas europeus referentes à criação do chamado "espaço europeu do ensino superior" (04/A4/CNAVES/4, p. 8-9).

O espírito reformista do actual Governo é louvável e justificável, mas a **qualidade na educação e formação só se conquista se esse espírito for partilhado com os professores e outros actores educativos** e não for pertença exclusiva de governantes (07/B2a/JVS, p. 241-242).

Síntese

Além das mudanças sistémicas enunciadas na secção anterior, são apontadas áreas específicas onde os atores identificam mudanças julgadas necessárias para alinhamento com o PB e para assegurar o reconhecimento e a competitividade ao nível europeu: os ciclos de estudo, o modelo pedagógico e, ainda, a participação dos diferentes atores na procura de soluções de mudança. Estas mudanças, que são propostas ao longo de toda a década, são predominantemente apontadas por atores coletivos, mas também o são por alguns atores individuais.

As razões de preocupação relativas a estas áreas prendem-se com a duração dos ciclos de estudo, que é muito longa em Portugal e deve ser encurtada para não prejudicar a mobilidade, o reconhecimento académico e a competitividade, o modelo pedagógico, considerado inadequado na perspetiva da educação ao longo da vida e do desenvolvimento de competências em vez de apenas conhecimentos, e a participação dos diferentes atores nas mudanças a empreender.

Distribuição dos tipos de texto, por data e por ator, é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 36: Mudanças orientadas para a abordagem de questões específicas

Data	Ator	Tipo Texto
2000		
2001	ME/SEES	Orientações de ação (A2c)
2002	Sérgio Machado dos Santos José Ferreira Gomes CNE CCISP	Artigo (B2b) Artigo (B2b) Parecer (A3) Parecer (B1a)
2003	MCES José Mariano Gago Simão <i>et al.</i> Luís Soares José Ferreira Gomes Pedro Lourtie	Orientações de ação (A2c) Comunicação (B1a) Monografia (B2d) Parecer (B2c) Comunicação (B2a) Comunicação (B2a)
2004	MCIES CNAVES Sebastião Feyo de Azevedo	Orientações de ação (A2c) Parecer (A4) Comunicação (B2a)
2005	CCISP Simão <i>et al.</i>	Orientações estratégicas (B1d) Monografia (B2d)
2006	Governo	Decreto-Lei (A1b)
2007	José Veiga Simão	Comunicação (B2a)
2008	Governo CNE	Decreto-Lei (A1b) Parecer (A3)
2009		

4. Síntese do capítulo

Os textos analisados revelam um grande número de convergências entre os vários atores, no que respeita a valores, visões de sociedade, normas, percepções, opiniões e propostas. Em geral, não se identificam posições antagónicas, nem críticas salientes de uns atores a outros. O *corpus* analisado parece, assim, englobar textos mais complementares do que contraditórios ou interpelativos uns dos outros. Tendo em conta este panorama geral e o grau de adesão que se verifica em relação às propostas de Bolonha, as divergências quanto ao EEES e ao PB identificadas surgem mais como chamadas de atenção, dúvidas e receios de riscos inerentes ao processo de mudança do que como verdadeiras divergências em termos de objetivos e de estratégias.

As convergências verificadas permitem, assim, identificar e caracterizar um *referencial* dominante e um quadro interpretativo comum na abordagem que os atores fazem ao PB e à sua concretização em Portugal, no período em análise. Apresenta-se a seguir uma síntese interpretativa relativa aos três domínios, referencial, interpretações sobre o PB e

concretização do PB em Portugal. A síntese é apresentada com recurso a quadros resumo correspondentes a cada um dos domínios.

Referencial

Nos textos (Ver Quadro 1) é possível identificar valores e princípios relativos a três campos distintos que se entrecruzam: conhecimento, sociedade e educação.

Quadro 1: Referencial

	Perceções dominantes	Outras perceções
Valores e princípios	<p>Magna Carta: Independência da universidade em relação ao poder político Autonomia institucional Liberdade de aprender e de ensinar</p> <p>PB Ensino superior como bem universal, público e uma responsabilidade pública</p> <p>Aprendizagem ao Longo da Vida Conhecimento prático e profissional Reconhecimento e validação de competências Educação e formação articuladas Abordagem pedagógica centrada no aprendiz</p>	<p>Nova Gestão Pública Crítica ao corporativismo Responsabilidade e prestação de contas Obrigatoriedade de ligação ao exterior Emergência do conceito de <i>stakeholders</i></p> <p>Conteúdo neoliberal da ALV: desresponsabilização do Estado face ao emprego, passando este a ser encarado como responsabilidade do indivíduo que deve manter-se empregável investindo na sua formação</p>
Visão da Sociedade	<p>Visão da Europa A mais dinâmica e competitiva economia baseada no conhecimento, com mais e melhores empregos e com coesão social (Cimeira de Lisboa)</p> <p>Estatuto das IES em Portugal Retirada da esfera do Estado Inserção da administração autónoma do Estado</p> <p>Governança das IES: princípios da Nova Gestão Pública Abertura ao exterior e participação de <i>stakeholders</i> Prestação de contas Gestão Liderança Competitividade Transparência Qualidade</p>	<p>Conhecimento Nova base da soberania e das relações de poder Será Portugal capaz de afirmar a competitividade do seu conhecimento? Visão 2015: Portugal um dos 10 países mais desenvolvidos e atrativos da Europa</p> <p>Competitividade europeia Espaço europeu coeso vs custos para a soberania nacional Desequilíbrios no desenvolvimento dos países</p> <p>Coesão social Difícil de sustentar face à globalização e ao mercado Dificuldade de manter o ensino superior como bem público</p>
Algoritmos	<p>Algoritmo global: <i>Estratégia de Lisboa</i>: tornar a Europa a mais dinâmica e competitiva economia baseada no conhecimento, com mais e melhores empregos e com coesão social.</p> <p>Algoritmos parcelares</p>	

	<p>1: Estratégia da educação e formação ao longo da vida: conseguir os recursos humanos adequados ao mercado de trabalho e, simultaneamente, mais e melhor emprego e coesão social</p> <p>2: Estratégia do “triângulo do conhecimento”: conseguir um nível elevado de competitividade internacional da economia baseada no conhecimento</p> <p>3: Estratégia do EEES: transformar a Europa na área de conhecimento mais competitiva do mundo</p> <p>PB: instrumento transversal dos algoritmos Desenvolvimento de conhecimento útil para a economia Formação para o emprego Reforço da coesão social Desenvolvimento da coesão do sistema, através de políticas de convergência relativas aos graus académicos, ao reconhecimento académico e à avaliação</p>	
Papel e contributo do ensino superior	Algoritmo para o cumprimento da visão da Europa	Promotor de formação abrangente Motor de desenvolvimento da sociedade

Os mais explicitados são os valores humanistas da Magna Carta, em que a universidade é definida como lugar de criação de conhecimento científico, fruto da investigação e da liberdade de ensinar e de aprender. A independência, considerada inerente à criação de conhecimento, leva à reclamação da independência e autonomia das universidades que, totalmente separadas do Estado e do sistema económico, devem ter os meios necessários ao cumprimento da sua missão: ensinar e investigar. Visto desta perspetiva, o conhecimento, enquanto manifestação cultural da sociedade, não se limita a responder às necessidades presentes, tem também uma função prospetiva, criando ele próprio necessidades. Este conceito de universidade é, no entanto, contestado por alguns, que, alinhando em princípios próximos da *Nova Gestão Pública*, criticam o corporativismo e invocam a necessidade de integrar a responsabilidade e a prestação de contas na gestão universitária, bem como da abertura e ligação da universidade à sociedade.

Por outro lado, em textos dos mesmos autores que defendem os valores do humanismo clássico, surge igualmente a defesa de outros valores mais comprometidos com a sociedade: o ensino superior como bem público e como uma responsabilidade pública, o princípio da universalidade do direito ao ensino superior e a igualdade de oportunidades. Desta forma, os autores estão alinhados com a filosofia do PB que, desde o Comunicado de Praga, em 2001,

recorrentemente afirma o ensino superior como um bem público que deve permanecer como uma responsabilidade pública. Para além disso, a generalidade dos atores pronuncia-se favoravelmente quanto aos princípios que reconhecem na *Aprendizagem ao Longo da Vida* (ALV): um novo conceito de conhecimento que integra não apenas o conhecimento teórico, mas também o conhecimento prático e as competências profissionais; um novo conceito de educação que, em articulação com a formação, se desenrola ao longo de toda a vida; novas abordagens pedagógicas centradas no estudante.

Os novos valores e os novos princípios educacionais subjacentes à ALV são percecionados como positivos e benéficos quer para a sociedade e a economia quer para o indivíduo. Acredita-se que a ALV conseguirá promover a coesão social, pela inclusão de novos públicos precocemente arredados do sistema e a sua atualização e empregabilidade permanentes, e, em paralelo, a adequação dos recursos humanos às necessidades das empresas e o avanço do conhecimento, base atual da riqueza e da competitividade. Assim percecionada, a ALV torna-se valor social e, simultaneamente, direito, e também dever, individual, do qual decorrem as normas da sociedade do conhecimento.

A enunciação e disseminação deste quadro de valores é, portanto, útil ao cumprimento da visão da Europa como grande potência baseada no conhecimento, competitiva, com coesão social (Quadro 1), sendo esta a visão de sociedade que emerge como dominante nos textos analisados. Esta visão parece constituir um desígnio assumido por todos aqueles que a enunciam e assenta em três pilares, conhecimento, competitividade europeia, coesão social, os quais são, ainda assim, questionados e postos sob tensão por alguns atores. Em primeiro lugar, o conhecimento é considerado como constituindo a base atual de soberania, pelo que se coloca a questão de ser ou não possível manter a independência nacional com a base de conhecimento existente em Portugal. Em segundo lugar, a competitividade europeia exige coesão entre países com grau de desenvolvimento diferente e desequilibrado, com prejuízo para os mais fracos. Em terceiro lugar, duvida-se da capacidade de manter a coesão social e o ensino superior como bem e responsabilidade públicos, num contexto de globalização económica, com a desregulação do mercado e o aumento dos interesses privados.

Apesar destes receios colocados por alguns, todos os atores aderem à *Estratégia de Lisboa* e à criação do EEES, enquanto estratégias de reforço e consolidação da competitividade do conhecimento e do ensino superior europeus, e é neste quadro que inserem o PB. A

Estratégia de Lisboa surge, para os atores, como o algoritmo global da visão da Europa, do qual emergem três algoritmos parcelares que realçam o papel fulcral do ensino superior: a estratégia da educação e formação ao longo da vida; a estratégia do “triângulo do conhecimento”; a estratégia da construção do EEES (Quadro 1).

Alguns atores ainda mencionam o papel tradicional do ensino superior, associado ao humanismo clássico, de promotor de formação abrangente e motor do desenvolvimento da sociedade. Porém, pela maioria, o ensino superior é visto como central à *Estratégia de Lisboa*, assumindo um papel instrumental, integrante dos três algoritmos para o cumprimento da visão da Europa. Qualquer dos três, como atrás mencionado, responde declaradamente à razão de ser do PB.

Interpretações do PB

Da visão atrás sintetizada decorre a interpretação do PB como instrumento fundamental transversal do algoritmo constituído pela *Estratégia de Lisboa* e parte integrante das estratégias da educação e formação ao longo da vida, do “triângulo do conhecimento” e da criação do EEES como espaço atrativo de desenvolvimento do conhecimento da Europa.

As linhas de ação que são referidas nos textos analisados (Ver Quadro 2) são consonantes com esta interpretação. Assim, são referidas as seis linhas de ação expressas na Declaração de Bolonha e as três linhas adicionadas na Conferência de Praga, em 2001 e que têm em vista a criação do EEES⁸⁴.

⁸⁴ Recorde-se que as linhas de ação enunciadas na Declaração de Bolonha são: adoção de um sistema de graus facilmente legível e comparável; adoção de um sistema de dois ciclos principais; estabelecimento dum sistema de créditos, como o ECTS; remoção de obstáculos à mobilidade; promoção da cooperação europeia em matéria de garantia da qualidade; promoção da dimensão europeia do ensino superior. Na Conferência de Praga foram adicionadas as seguintes: promoção da aprendizagem ao longo da vida; incremento do envolvimento dos estudantes na gestão das instituições do ensino superior; promoção da capacidade de atração do EEES.

Na Conferência de Berlim, em 2003, adicionou-se a 10^a linha de ação (a inclusão do terceiro ciclo no sistema de graus, correspondente ao grau de doutor) que não é mencionada nos textos analisados.

Quadro 2: Interpretações do PB

	Percepções dominantes	Outras percepções
Linhas de ação	As seis linhas de ação da Declaração de Bolonha As três linhas de ação adicionadas na Conferência de Praga Linha de ação percebida como implicação do ECTS e da ALV: alteração do “paradigma” educacional.	
Dinâmica	Processo voluntário, sem força de lei Com o estabelecimento de metas intermédias, o estatuto do processo evoluiu para um conjunto de compromissos políticos	Coordenação através do MAC, com o uso de instrumentos soft Tentativa “furtiva” de criação dum Estado “unitário” Protagonismo da CE devido à passividade das universidades

Mas não são só estas as linhas de ação mencionadas pelos atores. É bastante evidente a percepção de que o PB transporta consigo a proposta de alteração do “paradigma” educacional, o que aliás é visto como a grande mudança do PB, ainda que alguns duvidem da possibilidade de a mesma se vir a concretizar no futuro próximo. Esta mudança incorpora a exigência de alterações ao nível da organização curricular e das metodologias de ensino-aprendizagem. Preconiza-se, portanto, um currículo flexível, organizado a partir de objetivos de aprendizagem, traduzíveis em competências e, como propõe o ECTS, baseado na carga de trabalho do estudante e não nas horas de aulas tradicionais. A valorização da centralidade do estudante, seja qual for o seu historial educativo, implica ainda o reconhecimento e validação de competências e a adoção de metodologias ativas com recurso ao trabalho autónomo e trabalho experimental.

É referido pela generalidade dos atores que o PB não é um tratado ou diretiva que tenha de ser transposto para a legislação nacional, mas tão somente um acordo com normas indicativas que contém, por isso, uma grande margem de flexibilidade. No entanto, no que respeita à dinâmica imprimida no processo, é assinalada a transição deste tipo de processo voluntário, sem força de lei, para um conjunto de compromissos políticos, com o protagonismo crescente da CE (Quadro 2). Alguns atores mencionam a adoção de instrumentos de governança *soft* e destacam o MAC, mas é igualmente mencionado a inatividade das universidades e o facto de estas se terem deixado ultrapassar pela CE, ao longo do processo.

Concretização do PB em Portugal

É possível identificar nos textos, por um lado, perceções e atitudes que são favoráveis à concretização do PB. Por outro lado, são assinalados problemas que ou já existem e constituem obstáculos ou que configuram previsíveis implicações do processo (Quadro 3).

Quadro 3: Concretização do PB em Portugal

	Perceções e atitudes favoráveis	Perceções de problemas
Condicionantes	O PB como oportunidade para a reforma necessária do ensino superior português e para a integração plena na Europa. O PB como imperativo nacional	Perda de identidade cultural nacional Possível perda de qualidade do sistema, pela abertura do ensino superior a novos públicos Baixas qualificações dos portugueses Altas taxas de abandono escolar precoce Falha de resposta do atual sistema binário português em termos de diferenciação de oferta formativa e de perfis de formação.
Objetivos da reforma	Concretizar o PB e a integração no espaço europeu Qualificar os portugueses	
Mudanças propostas	Sistémicas Financiamento: Necessidade de aumentar o financiamento base das IES; assegurar que a formação indispensável para o mercado de trabalho é toda financiada Diversificação do sistema e da oferta formativa: manutenção e aperfeiçoamento do sistema binário de modo a assegurar a indispensável diversidade de formações, incluindo a oferta de cursos tecnológicos pós-secundários Avaliação externa internacional das IES Áreas específicas Alteração do sistema de ciclos, para o alinhamento com o PB e para assegurar o reconhecimento e a competitividade ao nível europeu Alteração do modelo pedagógico, na perspetiva da educação ao longo da vida, da inclusão de flexibilidade e do desenvolvimento de competências Participação dos atores nas soluções de mudança	

O atraso da economia portuguesa e do nível de conhecimento e das qualificações da população é uma perceção comum, da qual decorre a necessidade de um grande impulso de mudança que permita atuar ao nível profundo do sistema e provocar mudanças estruturais. Neste contexto, o desígnio de construir uma Europa coesa e competitiva é visto como benéfico para Portugal que, ao seu nível, ambiciona a integração plena na Europa e uma posição de topo entre os países membros mais desenvolvidos (Quadro 1).

O PB emerge, portanto, genericamente como uma grande oportunidade de reforma, a dois níveis. Ao nível do sistema, a urgência da reforma surge da perceção da sua falta de eficácia na qualificação dos portugueses, da insuficiente diversificação da formação tendo em conta as necessidades dos vários públicos e a economia do conhecimento, da carência do financiamento e da necessidade de avaliação externa internacional. Ao nível do contexto europeu, mais do que oportunidade o PB é visto como uma inevitabilidade e um imperativo para a recuperação do atraso nacional, a integração europeia e o aumento da competitividade.

Num tal quadro, o PB não só é bem acolhido por parte dos atores mas também é interpretado como comportando a proposta de um novo “paradigma” educacional, como já referido. A questão da mudança de “paradigma” que a generalidade dos atores, quer individuais quer coletivos, aborda, é focada ao longo de toda a década e é transversal a todas as dimensões da presente análise, emergindo como a questão central do PB em Portugal.

Na perceção dos atores, o novo “paradigma” parece estar contido na *Aprendizagem ao Longo da Vida* (ALV), o novo *referencial* societal que incorpora novos valores e uma nova visão de sociedade, propõe novos princípios de ação e sugere novas práticas. A ALV, conceito desenvolvido em resposta às exigências da sociedade do conhecimento, contém, para os atores, princípios transformadores da educação e do ensino superior capazes de gerar conhecimento para a sociedade e qualificações para os indivíduos. O novo “paradigma” é, assim, percecionado como essencial à consecução daquilo que é identificado como a falha mais notória e mais profunda do sistema português face à necessidade de afirmação do país e à desejada integração europeia: a qualificação dos portugueses. Neste contexto, surgem como objetivos da reforma concretizar o PB, na interpretação dada pelos atores, atrás exposta, e a qualificação dos portugueses daí decorrente.

Os objetivos da reforma surgem, assim, naturalmente enquadrados pela visão de Portugal plenamente integrado na Europa, com um sistema de ensino superior moderno e capaz de dar resposta à formação de quadros qualificados para a sociedade do conhecimento. Para o cumprimento desta visão, o PB funciona como algoritmo e, inevitavelmente, deve ser concretizado de forma prioritária, como reiteradamente é anunciado nos documentos oficiais.

DISCUSSÃO FINAL E CONCLUSÕES

Os resultados da investigação foram apresentados e analisados separadamente nos Capítulos 2, 3 e 4, por forma a dar respostas às questões de investigação contidas nos eixos 1, 2 e 3. Esta última parte da tese procura discutir a relevância dos resultados no âmbito da problemática em estudo, fazendo desse modo emergir as conclusões do trabalho, e, ainda, assinalar questões consideradas pertinentes que emergiram dos dados e que poderão ser objeto de investigação futura.

Nos capítulos precedentes ficou claro que os objetivos gerais e específicos da investigação foram atingidos. Assim, foi analisado um conjunto de dados que permite dar a conhecer e a compreender os desenvolvimentos e os elementos chave do PB quer ao nível europeu quer especificamente ao nível nacional português. Foi também possível identificar e conhecer os *mediadores* nacionais, através da análise das suas biografias e do levantamento das funções que desempenharam nos sistemas político e educativo, bem como compreender a sua ação e os meios que usaram no debate, na *edição* e na disseminação das ideias relativas ao PB. Foi ainda possível identificar os *fóruns* nacionais para a concretização do PB em Portugal e conhecer o *referencial* que orientou as interpretações e propostas dos *mediadores*.

Neste texto retomam-se as análises julgadas mais pertinentes para a discussão da relevância e do contributo dos resultados para o estudo da problemática em foco, nomeadamente, a *edição* do *referencial* do PB em Portugal. Assim, considera-se particularmente relevante os resultados da investigação relativos à governação multinível do PB, aos *mediadores* nacionais e ao *referencial* do PB subjacente às interpretações e às propostas presentes nos documentos analisados. O texto que se segue está organizado em torno destes três tópicos, mobilizando, no entanto, os resultados parcelares da investigação de forma articulada e global a fim de desenvolver uma análise interpretativa que permita explicar os processos pelos quais foi possível e em que consistiu a *edição* do *referencial* do PB por parte dos *mediadores* nacionais.

A governação multinível do PB. O PB emerge da análise como uma política pública multinível, policêntrica e multirregulatória, configurando uma ação pública no sentido dado por Delvaux (2009) e confirmando uma das hipóteses iniciais do estudo. Na análise da concretização do PB em Portugal e no que à governação diz respeito, há dois aspetos que

sobressaem: o quadro europeu das políticas do ensino superior e a relação deste com a governação nacional; a ação dos *mediadores* nacionais na representação e no significado que foi atribuído ao PB e que influenciou a sua concretização. Nos parágrafos seguintes discute-se a governança do PB, ao nível supra e nacional, e argumenta-se que a representação e o significado do PB que foram postos a circular pelos *mediadores* contribuíram não só para a boa receção e apropriação do PB por parte da comunidade académica portuguesa, mas também para a aceitação da reforma do ensino superior português que lhe foi associada.

Na abordagem ao quadro político europeu na transição do século, o primeiro aspeto a considerar é a natureza política e jurídica da intervenção europeia em matéria de ensino superior. O ensino superior reside numa área de responsabilidade nacional, obedecendo, porém, ao princípio da subsidiariedade. Como saalientado nos Capítulos 1 e 2, a integração do princípio da subsidiariedade na área da educação e do ensino superior, com a assinatura do TUE em 1992, constitui um ponto de viragem em matéria de governação europeia abrindo caminho para a coordenação supranacional de políticas e, na opinião de alguns autores (e.g. Antunes, 2005, 2008; Nóvoa, 2005), para a interferência da CE nas políticas nacionais. A Cimeira de Lisboa transporta o princípio da subsidiariedade para outro nível, confirmando e reforçando a interferência da CE numa área de responsabilidade nacional, com o consentimento dos governos respetivos. Assiste-se a partir daí ao advento de um conjunto de fenómenos relacionados com esta nova realidade, tal como referido por vários autores: abertura de um novo espaço de ação pública na Europa (Muller & Ravinet, 2008); consolidação de um novo referencial europeu em que o ensino superior ocupa um lugar central (Grek, 2008); início da constituição de um setor do ensino superior europeu (Dale, 2008, 2009; Antunes, 2005, 2016); inauguração de um novo tipo de governança (Gornitzka, 2006, 2010; Landri, 2017), através da adoção do MAC. O MAC integra os elementos de governança essenciais para poder levar a cabo as políticas europeias da educação, criando um quadro de obrigatoriedade *soft* para a prossecução de objetivos acordados ao nível da UE. Usa, para isso, métodos de persuasão, tais como a avaliação por pares, as boas práticas, a padronização e a medição (Grek, 2008; Landri, 2017).

Na abordagem ao quadro político europeu na transição do século, o segundo aspeto a considerar é que o quadro político europeu acima descrito virá a influenciar o PB, que inicialmente repousava num acordo intergovernamental, voluntário, entre os países signatários. Por pressão da CE, o membro do BFUG com maior poder e influência, os países

signatários do PB virão a assumir compromissos, nomeadamente, pela integração de políticas traçadas no âmbito dos objetivos dos sistemas de educação e formação, decorrentes da *Estratégia de Lisboa* e do subsequente Programa de Trabalho *Educação e Formação 2010*, no programa de ação do PB. De igual forma, o PB será influenciado pelo MAC, que vai servir de inspiração para um novo tipo de coordenação com início a partir da Conferência de Berlim, em 2003. Assim, nesta Conferência, que marca uma viragem na condução do PB, não só são assumidos compromissos e metas da *Estratégia de Lisboa*, mas também é decidido dar início ao relatório *stocktaking*, baseado no cumprimento de metas, indicadores e níveis de referência (*benchmarking*), na avaliação por pares e nas boas práticas, com o uso dos *scoreboards*.

Verifica-se portanto a ocorrência de dois fenómenos: a ligação do PB aos objetivos da *Estratégia de Lisboa* e a adoção de métodos de governança similares nos dois processos (e.g. Zgaga, 2003; Santos, 2003; Amaral, 2005; Gronitzka, 2010; Brøgger, 2016). O PB passa, assim, a partir de 2003, a integrar a estratégia europeia da *Aprendizagem ao Longo da Vida* e da criação da *Europa do Conhecimento*, com a ligação do ensino superior ao mundo empresarial, à investigação e à transferência de conhecimento para a economia. Quanto ao método de coordenação destas políticas, merece realce o uso de cores no *scoreboard* do PB, publicado de dois em dois anos. A tabela de consecução de metas aplicada a cada um dos países signatários contém cinco níveis de referência por indicador aos quais correspondem cinco cores. Embora se afirme no relatório que as tabelas servem apenas para autoreferência dos países em relação ao seu próprio progresso, a exposição pública destas tabelas não deixa de provocar o efeito de *namings*, *shamings* e *famings* (Brøgger, 2016), levando ao mimetismo e à padronização.

É de notar que o processo do *stocktaking*, tal como as restantes decisões do BFUG, envolve e compromete não só os governos mas também os membros consultivos, tais como a EUA (representante das universidades), a EURASHE (representante das instituições de ensino superior terciário), a ESU (representante das organizações de estudantes) e a Internacional de Educação (representante dos docentes e trabalhadores da educação). Todos estes membros participantes têm os seus meios próprios de comunicação com os respetivos associados, o que, em teoria, torna toda a comunidade académica parceira das decisões tomadas no BFUG. Isto não invalida que no jogo de poderes no seio do BFUG, a CE, o membro com mais recursos e consequentemente maior capacidade de influenciar os outros, seja quem detém a

maior fatia de poder, o que facilita a prossecução das políticas de educação europeias através do PB.

As alterações na forma de levar à prática as políticas comunitárias e na condução do PB ocorrem na primeira fase de concretização do PB em Portugal. As alterações foram assinaladas por *mediadores* portugueses, como, por exemplo, Adriano Moreira, Alberto Amaral, Sérgio Machado dos Santos e também o CNE, que revelam dúvidas sobre a sobreposição dos objetivos da CE aos objetivos do PB e receios relativos à eventual interferência europeia em assuntos nacionais. Apesar das dúvidas, a generalidade dos *mediadores*, incluindo os acima citados e os vários ministérios com a tutela do ensino superior, adere e defende o PB quase como uma “tábua de salvação” nacional. Nos textos analisados, o PB é visionado como uma oportunidade e mesmo um imperativo para a superação dos problemas nacionais, tais como, os baixos níveis de frequência do ensino superior, a baixa qualidade, a falta de relevância das formações, a ineficácia da gestão e da avaliação e a inadequação do modelo pedagógico e, no topo de tudo isto, para a internacionalização e a entrada plena na Europa.

Esta visão é expressa ao longo de toda a década em estudo, em eventos académicos, em textos de apoio, em textos de reflexão, em relatórios, em pareceres e recomendações, por parte de atores individuais e coletivos. Tendo em conta as duas fases que se considerou na concretização do PB em Portugal, dir-se-á que, na primeira fase, os debates ocorridos propiciaram interpretações e propostas de ação em torno desta visão, que levaram a mudanças antecipadas nalgumas IES e prepararam o terreno para a fase seguinte em que a visão se fixou e se concretizou através de um quadro normativo obrigatório para todas as IES. Esta fase, que comporta um segundo nível de decisão do PB, é necessária no contexto nacional já que a governança *soft* do PB, eficaz na forma de atingir resultados, continua, em Portugal, a precisar da legitimação proporcionada pelas instituições democraticamente constituídas com base no voto popular. Assim, a concretização do PB necessitou de legislação de suporte para se efetivar, o que só foi possível a partir do momento em que um governo maioritário (PS) foi constituído, sucedendo depois a um ritmo acelerado.

À luz dos resultados da presente investigação, o que parece ter ajudado a legitimar a ação do PB em Portugal - primeiro aspeto considerado nesta discussão sobre a governação multinível do PB - foi de facto a participação dos *mediadores*, atrás referida. A partir da ideia

posta a circular de que a concretização do PB é uma oportunidade única e um imperativo nacional, a “legalização”, ou seja, a versão em lei dos compromissos de Bolonha é aceite como “a verdade do momento” (Muller, 1995) e pode ser levada à prática sem grande oposição. É assim que, no espaço de cinco anos, no *scoreboard* do PB, Portugal passa do nível amarelo (a meio da escala, com 30/44 países já no verde claro ou verde), para uma das cinco melhores posições relativas, com os dez critérios de concretização em apreciação nos dois níveis mais altos, verde-claro (40%) e verde (60%). Entretanto, por arrasto, todo o quadro jurídico do ensino superior português mudara, sem grandes sobressaltos da ordem académica social e política. Mais, todo este processo foi sancionado pela AR, através da aprovação do relatório da Comissão da Educação e Ciência (AR-CEC, 2009), encabeçado por um deputado do PS, o partido do governo, que no entanto contou apenas com os votos deste partido e do PSD. O resultado da votação põe a descoberto a existência de desacordos ou outras visões por parte dos partidos minoritários que, entretanto, não conseguiram impor as suas posições e relativiza a perceção social de que os processos nacionais relativos ao PB foram quase ignorados pelos partidos da oposição e por outras forças sociais (Antunes, 2007: 5).

Desta forma, a segunda fase de concretização do PB (2005-2009) iniciou-se e terminou no parlamento, devidamente legitimada pelo sistema político democrático português. Por seu turno, a legitimação europeia, ou seja, a conformidade com os objetivos de Bolonha ocorreu entre 2009 e 2011, com o processo de referenciação do Quadro de Qualificações do Ensino Superior em Portugal ao Quadro de Qualificações do Espaço Europeu do Ensino Superior (MCTES, 2011). Os dois modelos de governação, a governança *soft* ao nível supranacional e a governação hierárquica, burocrática, centralizada e apoiada na legislação, parecem ter funcionado em complementaridade, concorrendo para um resultado rápido e eficaz.

O modelo de governação nacional é pois um outro aspeto importante a considerar na concretização do PB. Sendo predominante o modelo de governação convencional, hierárquico/verticalizado e centralizado, ainda assim é possível notar a presença de elementos característicos da Nova Gestão Pública, baseada em instrumentos de regulação de novo tipo, tais como os relatórios institucionais de implementação do PB e o Guia Informativo do estabelecimento de ensino, obrigatoriamente publicados nos respetivos sítios da Internet. Acresce que a avaliação e acreditação das IES e dos cursos passou para uma agência independente, a A3ES, que guia a sua atividade por normativos nacionais e princípios e

normas europeias estabelecidas no âmbito do PB. Além destes, outros elementos apontam para a existência de uma ação pública em que participam diversos atores e que traz à luz aspetos de governança *soft*. Nesta governação híbrida, para retomar o termo seguido por Seixas (2003), a presença dos *mediadores*, situados em lugares chave do sistema, emerge com relevância particular.

Os mediadores nacionais. Os resultados da investigação relativamente aos *mediadores* nacionais do PB revelam a existência de dois tipos de atores que desempenharam este papel, os atores individuais e os atores coletivos. Os atores coletivos correspondem a órgãos de consulta do ministério com a tutela do ensino superior, uns representantes das IES (CCISP e CRUP), outros de composição mista entre as IES, o governo e a sociedade civil (CNAVES e CNE), constituindo por isso plataformas comunicacionais abrangentes, tendo em vista a matéria em apreço. Destes, destaca-se o CNE por várias razões. Em primeiro lugar, pelo número de documentos que gerou e que resultaram numa atividade intensa e diversificada, desde a emissão de pareceres, dos quais 15 estão diretamente relacionados com o PB, até à organização de seminários, audições públicas e debates, também relacionados com o PB, que foram compilados e publicados. Em segundo lugar, porque da sua composição alargada fizeram parte atores já identificados como *mediadores* e que produziram eles próprios documentos em nome individual. Em terceiro lugar, porque houve uma grande ligação deste órgão aos ministérios com a tutela do ensino superior, não só pela emissão de pareceres a pedido destes, mas também pela presença habitual dos ministros quer na abertura de seminários quer em intervenções com o objetivo específico de dar conta da atividade ministerial. Finalmente, porque se verificou um conjunto de semelhanças e importações nos discursos de documentos provenientes deste órgão e de atores individuais.

Desta situação, é possível afirmar-se que foi neste órgão que predominantemente se procedeu à análise e debate de interpretações e à progressiva convergência de ideias que permitiram a *edição* do *referencial* do PB e que este foi um lugar privilegiado donde esse *referencial* foi disseminado. Daí, considerar-se que o CNE foi, na década em análise, o principal *fórum* nacional de debate político do PB.

Quanto aos atores individuais, estes constituem um conjunto relativamente reduzido de *experts* (Saint-Martin, 2004), muitos dos quais já estavam situados no sistema com esse estatuto à data da Declaração de Bolonha. São predominantemente professores universitários

que ocuparam diversos cargos nos sistemas político e do ensino superior, simultaneamente ou em alternância. Esta caracterização aplica-se genericamente a todo o percurso profissional e tem particular incidência no período em análise. São portanto profissionais portadores de um estatuto em função do qual são chamados a desempenhar cargos e funções que, por sua vez, contribuem para o reforço desse estatuto no que respeita ao desenvolvimento do PB. Isto significa que as suas ideias têm a capacidade de influenciar simultaneamente o mundo académico e o mundo político.

Além disso, a sua influência é acentuada pelo facto de que os cargos e funções que desempenharam no período em estudo se situam não apenas ao nível nacional mas também ao nível supranacional, como é o caso do CCISP e do CRUP, membros respetivamente da EURASHE e da EUA, presentes no BFUG como membros consultivos. É também o caso de alguns atores individuais, como Eduardo Marçal Grilo, Pedro Lourtie e Sérgio Machado dos Santos, que acumularam posições chave ao nível europeu, no início do PB. Assim, além de fazerem a ponte entre dois mundos ao nível nacional, estes atores fazem também a ponte entre a comunidade nacional e a estrutura de coordenação europeia. Estão por isso bem posicionados para desempenharem o papel de *mediadores* e, enquanto tal, funcionarem como *portadores* e *editores* de ideias (Sahlin-Andersson, 1996; Sahlin-Andersson & Sevón, 2003). Neste sentido, como atrás referido, estes atores, tal como o Governo, estão comprometidos com as decisões do BFUG, através das estruturas consultivas de que fazem parte.

Outros dados que podem ter sido relevantes na mediação que levou à aceitação do PB por parte da comunidade académica e da sociedade portuguesa prendem-se com outros aspetos da biografia dos atores individuais. Em primeiro lugar são homens, o que confirma a tendência verificada na sociedade portuguesa para que os lugares de topo na direção e gestão do sistema do ensino superior sejam ocupados por homens, ainda que o corpo docente se tenha vindo a tornar progressivamente mais feminino (Alves & Lopes, 2015)⁸⁵. À partida, e tradicionalmente, a ação dos homens em lugares chave é socialmente mais valorizada do que a das mulheres. Em segundo lugar, os *mediadores* provêm da área das engenharias, uma área muito respeitada e um setor científico-profissional relevante na sociedade portuguesa, ligado à resolução de problemas, à transferência de conhecimento e à inovação, além do mais

⁸⁵ Um estudo recente do SNESUP (2015) revela que em 2001, do total de docentes do ensino superior 40,8% eram do sexo feminino, mas em 2014 a percentagem de mulheres já tinha subido para 44,4%.

consonante com os objetivos de Bolonha. Note-se, a este respeito, que todos os ministros com a tutela do ensino superior que tiveram intervenção no PB no período em estudo, foram ou são eles próprios da área das engenharias⁸⁶. Em terceiro lugar, são universitários. O único docente do ensino politécnico entre os atores com participação relevante em documentos e participação em atores coletivos é Luís Soares, ele próprio professor universitário, destacado temporariamente no Politécnico do Porto. O próprio CCISP convidou um professor universitário, Pedro Lourtie, como consultor para o PB, dado a ausência de professores do politécnico com estatuto de *experts* na matéria.

Desta forma, não há dúvida de que os professores universitários das engenharias dominam os fóruns e outros espaços onde o *referencial* do PB é editado e posto a circular, quer pela ocupação de posições chave quer através da produção de documentos onde as suas ideias circulam. Uma exceção merece referência, no que respeita aos atores coletivos representantes das IES. Os documentos recolhidos são maioritariamente do CCISP (14), relativamente ao CRUP (7). Aparentemente o CCISP teve maior intervenção, sobretudo junto do ministério com a tutela do ensino superior, através da emissão de pareceres (11), apesar de e, provavelmente, em parte devido ao facto de os professores do ensino superior politécnico não terem assumido protagonismo individual, nem terem ocupado as posições chave na administração central que os professores universitários ocuparam. A menor presença nas esferas decisórias pode explicar esta maior “produtividade”.

O referencial dos mediadores. A visão dos *mediadores* é claramente de que o PB constitui uma oportunidade para a resolução de problemas nacionais relacionados com o atraso global da sociedade portuguesa relativamente à Europa. Esta visão pode gerar interpretações críticas e propostas diferentes nos modos particulares de abordagem à transformação social que os atores preconizam, mas em todos eles existe um ponto comum: a adoção e concretização do PB como realidade incontornável. A noção de *referencial* (Jobert & Muller, 1987) pode ajudar a explicar esta ausência de alternativa ao PB. No *referencial* que subjaz ao PB está contido aquilo que se transformou em “slogan” europeu, a *Aprendizagem ao Longo da Vida* e a *Europa do Conhecimento*. No modelo explicitado por Muller (1995), este “slogan” corresponde à *imagem*, uma das quatro dimensões do *referencial*, aquela que transmite de forma global e imediata um conjunto de *valores*, de *normas* e de *algoritmos*, neste caso,

⁸⁶ E também formados na Universidade de Lisboa.

relativos à importância do conhecimento e da coesão social para o desenvolvimento da Europa enquanto economia competitiva ao nível mundial.

Este *referencial* das política europeias, que ocupa todo o espaço político disponível (Nóvoa, 2005: 207) na transição do século, e do qual faz parte a *Estratégia de Lisboa*, é claramente perceptível nos textos analisados. Da análise de conteúdo dos textos, no Capítulo 4, verificou-se que a maioria dos *mediadores*, quer individuais quer coletivos, defende os princípios da perspectiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida*, não só pelos valores que considera que ela comporta mas também pelas normas e princípios de ação que ela propõe. A adesão ao *referencial* europeu radica na perceção dos atores de duas realidades associadas: a perceção de graves insuficiências nos planos económico, social e educativo na sociedade portuguesa, ou seja, uma realidade nacional insatisfatória, e a representação da sociedade portuguesa ideal, integrada na Europa com um nível de desenvolvimento equivalente ao dos países mais desenvolvidos. Logo, no contexto europeu e mundial, o PB é encarado como o *algoritmo* que comporta potencialidades relativamente ao progresso desejado para a transformação de Portugal num país desenvolvido: elevar as qualificações dos portugueses, mesmo os que estão afastados do sistema, e simultaneamente preparar os recursos humanos necessários ao desenvolvimento da economia, à integração europeia e à competitividade internacional.

Nos textos analisados, apenas Alberto Amaral alinha críticas com outras veiculadas na literatura de outros autores (e.g. Antunes, 2005, 2006a, 2006b, 2007, 2008; Lima, Azevedo & Catani, 2008, 2010; Ravinet, 2008; Muller & Ravinet, 2008; Puhakka, Rautopuro & Tuominen, 2010; Lima & Guimarães, 2011) e na sua própria (Amaral & Magalhães, 2004) e que sublinham outros elementos no *referencial* do PB: a economia sobreposta à coesão social e a desresponsabilização do Estado em relação à educação e ao emprego, o ensino superior ao serviço da economia e as universidades transformadas em empresas ou unidades de negócio (Lima, Azevedo & Catani, 2008; Moutsios, 2013). Alberto Amaral, nos textos analisados (Amaral, 2005a, 2005b, 2006), questiona abertamente este *referencial* associando-o à política neoliberal que faz transitar a responsabilidade pública da criação de emprego para a esfera do indivíduo, que passa a ter o dever de se manter empregável e, portanto, de atualizar as suas competências profissionais ao longo da vida. Critica igualmente a associação do PB à *Estratégia de Lisboa* por considerar que esta sobrepõe os interesses económicos às políticas do ensino superior como uma responsabilidade pública e às políticas de prosseguimento da coesão social. No entanto, este tipo de crítica que é veiculada nos seus textos não encontra

paralelo no seu grau de envolvimento ativo no próprio processo. Como foi demonstrado no Capítulo 3, Alberto Amaral foi um dos principais atores do PB em Portugal. Sendo um crítico declarado da condução do PB, por um lado, mas entendendo ele próprio, por outro lado, que o PB é uma oportunidade para Portugal (Amaral, 2006) e mantendo posições chave nos centros de decisão nacional a ele respeitantes, a sua ação reforça a ausência de alternativa, facilitando desta forma a adesão ao processo.

Verifica-se, assim, que a apropriação do PB pelos atores resulta da interpretação e do significado que estes lhe atribuem no contexto socioeconómico português. As potencialidades do PB no alcance de objetivos de desenvolvimento da sociedade portuguesa sobrepõem-se aos aspetos vistos como “negativos”, como o pendor economicista, a orientação neoliberal das universidades e o papel utilitário do ensino superior, levando os atores a valorizar a *dimensão social* do PB, proclamada nos textos oficiais, mas nunca objeto de ação e de medidas concretas no decorrer do processo, ao nível europeu. Sendo que as ideias deixam de ser abstratas quando viajam e se materializam em objetos (Sahlin-Andersson, 1996, Waeraas & Nielsen, 2015, Wedlin & Sahlin, 2017), parece que neste caso a dimensão social, negligenciada ao nível europeu, ganhou vida e foi transposta para a realidade portuguesa, onde ganhou novos significados, não só no discurso opinativo dos atores mas também na linguagem da legislação enquadradora do PB.

Efetivamente, revendo a legislação nacional do PB, desde o normativo que estabelece os “princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior” (Decreto-Lei nº 45/2005), que a dimensão social, associada à empregabilidade e à competitividade económica, e a centralidade do estudante no processo educativo são temas dominantes. Ambos radicam nos mesmos princípios da universalidade do direito ao ensino superior e da igualdade de oportunidades, em termos dos direitos dos cidadãos, e na mesma conceção de conhecimento que coloca lado a lado o conhecimento teórico e científico e as competências profissionais alicerçadas no conhecimento prático. A partir destas bases, assiste-se, quer ao nível do sistema quer ao nível dos projetos educativos das IES, ao estabelecimento de medidas inovadoras tendentes à inclusão de públicos não tradicionais que fazem subir as estatísticas de frequência do ensino superior e que pressionam no sentido de novas abordagens pedagógicas.

Ao nível do sistema, a legislação introduziu um conjunto de medidas destinadas a flexibilizar o acesso e a frequência, tais como, o regime de M23 para a entrada de pessoas sem a escolaridade requerida no Concurso Nacional de Acesso; o reconhecimento e a validação de competências; o estabelecimento do nível 5 de qualificação para os CET que assim passaram a contar como ensino superior; a possibilidade de frequência de unidades curriculares isoladas; o estatuto de estudante a tempo parcial. Introduziu também a obrigatoriedade de as IES darem conta pública das medidas tomadas para a implementação do PB, incluindo as alterações do modelo pedagógico decorrentes da adoção do ECTS. Ao nível das IES, as pressões para a alteração do modelo pedagógico surgiram tanto da determinação legislativa referida como das necessidades educativas colocadas pelos novos públicos, dando início a preocupações não tradicionais em torno da pedagogia no ensino superior.

Neste contexto, é compreensível que um dos traços definidores da concretização do PB em Portugal seja a mudança do “paradigma” educativo. Confirmando a presente análise, outras análises provenientes da investigação focada no contexto nacional (Veiga, 2010; Sin & Saunders, 2014) dão conta disso. Os inquiridos no âmbito das investigações destes autores enunciam a mudança pedagógica como a grande mudança do PB, o que os levou a caracterizar o processo português como “empenho criativo” (Sin & Saunders, 2014).

Em conjunto, os resultados da investigação acabados de analisar interpretativamente lançam luz sobre os processos de concretização do PB em Portugal e sobre o *referencial* dominante que permitiu que o mesmo tivesse tido uma boa receção por parte da comunidade académica e um rápido desenvolvimento na década em estudo, tendo em conta as circunstâncias em que decorreu. Os traços que caracterizam a concretização do PB em Portugal podem pois ser apresentados em torno de três circunstâncias: a *governança* multinível, plural e policêntrica; as características e a ação polifacetada dos *mediadores* nacionais; o *referencial* dos *mediadores* resultante da *edição* do *referencial* europeu do PB. Quanto à governança, o estudo conclui que o modelo compósito de governança, recorrendo ora a instrumentos de persuasão ora a instrumentos burocráticos de imposição hierárquica, e a sua dual centralidade, supra e nacional, funcionou de forma eficaz para uma rápida definição e aceitação dos elementos estruturantes da reforma que teve lugar. Relativamente aos *mediadores*, a combinação das suas características biográficas e o seu estatuto de *experts* com a oportunidade que tiveram de circular por vários contextos nacionais e europeus permitiu-lhes *editar* e disseminar o *referencial* do PB, atribuindo significados e promovendo práticas

consonantes com a perspetiva da Aprendizagem ao Longo da Vida que fizeram eco na sociedade portuguesa.

Considerações finais e prolongamentos

Esta tese analisou a concretização do PB em Portugal, e a reforma geral do ensino superior português que ela desencadeou, como parte indissociável do PB que se desenvolveu na Europa no período compreendido entre 1999 e 2010. O estudo foi feito à luz da perspetiva de análise da ação pública, o que significou analisar a ação e os contextos de múltiplos atores em interação, situados tanto ao nível nacional como supranacional. A perspetiva adotada, em conjunto com um quadro teórico assente em teorias sobre a governança, na análise cognitiva das políticas públicas e nos processos de circulação e edição de ideias, permitiu captar e compreender a contribuição e os modos de participação dos vários atores envolvidos nesta política pública, identificando os *mediadores*, os *fóruns* de debate político e o *referencial* dominante do PB em Portugal.

Focando os atores intermédios, ou seja os atores que fizeram a mediação entre os processos de decisão central, ao nível do BFUG, e os processos de decisão nacional, verificou-se que os *mediadores* constituíram um conjunto reduzido de atores que circulou entre centros de opinião e de decisão, com funções alternadas ou em simultâneo que foram harmonizando propostas e discursos que disseminaram na sociedade portuguesa e que foram resultado de processos de *edição* do *referencial* europeu do PB. Como marca identitária da concretização portuguesa do PB emergiu a perspetiva da *Aprendizagem ao Longo da Vida* a qual, à luz do modelo de análise do referencial, constitui a metáfora que integra e transmite a globalidade do referencial dos *mediadores* portugueses: o valor do conhecimento e das competências profissionais; o direito universal ao ensino superior, o princípio da igualdade de oportunidades; a centralidade do estudante no processo educativo; a contribuição do ensino superior para a empregabilidade e a competitividade da economia.

Considera-se que a tese confirma as hipóteses de partida e responde aos objetivos que definiu no âmbito dos três eixos de análise. Considera-se por isso que a perspetiva de análise da ação pública foi útil na medida em que orientou a investigação para a focagem da análise numa multiplicidade de atores e de modos de governança que foram importantes para compreender os processos envolvidos na política pública em estudo. Por seu turno, a análise cognitiva das políticas públicas deu fortes contributos para a compreensão da problemática formulada no

início da investigação, permitindo descodificar as motivações e as teorias de ação dos atores, bem como o jogo político que mobiliza poder e influência do qual emergem os atores e as políticas dominantes.

O presente estudo tem naturalmente limitações na sua capacidade de explicar toda a malha de interesses, motivações, poderes e influências envolvidos na política pública que se propõe estudar. A maior limitação é sem dúvida a abrangência de atores que analisa e que deixa de fora a grande massa de docentes e de estudantes que nas IES reinterpreta e por sua vez edita o referencial e as propostas dos mediadores. Na agenda de investigação sobre o PB, os estudos focados nas IES, sob o prisma da ação pública, oferecem um caminho que vale a pena percorrer.

Duas questões emergentes da análise justificam a procura de respostas em investigação subsequente. A primeira relaciona-se com a governança do PB. Considerando que, não só o governo mas também órgãos nacionais, nomeadamente, o CCISP e o CRUP fazem parte da governação supranacional do PB através dos membros consultivos no BFUG, tais como a EURASHE e a EUA, qual é sua contribuição para estas estruturas? Como se desenvolvem os processos comunicacionais que a alimentam? Na literatura existente sobre o desenvolvimento do PB este tópico não aparece explicitado. No âmbito do presente trabalho de pesquisa, para além dos relatórios oficiais por parte do ministério com a tutela do ensino superior, também não foram encontrados documentos que pudessem responder a esta questão. Apenas são conhecidos os processos de *edição* de ideias do nível supra para o nível nacional. No entanto, na perspetiva de análise da ação pública também é importante conhecer o sentido inverso. Aliás, em textos de alguns atores nacionais, como Pedro Lourtie, Adriano Moreira e o CNE, é claramente reconhecida a importância da participação nacional ativa e não apenas reativa nos processos europeus. A pesquisa sobre esta atividade poderá constituir um tema a desenvolver em investigações posteriores.

A segunda questão prende-se com o sistema binário do ensino superior português. O facto de o subsector politécnico ter visto a sua missão valorizada e em certos aspetos equiparada à da universidade, como a capacidade de outorgar o grau de mestre, por exemplo, neste período, poderá ter resultado de um grau elevado de participação e reivindicação do CCISP junto da administração central? Ou esta situação resulta de que o próprio referencial europeu de ensino superior fortemente ligado à economia e ao mundo empresarial pode ser considerado

mais consonante com a missão politécnica? A situação do sistema binário português é bastante referida nos textos analisados, donde emergem duas questões articuladas que, na opinião, dos atores, persistem em não ser resolvidas: a reivindicação da igual dignidade dos dois subsistemas, mas a importância de que estes mantenham missões diferenciadas, por um lado, e a perceção da insuficiente diversificação que o sistema binário representa ainda hoje na sociedade portuguesa, por outro. Daí, a questão de saber em que medida os recentes desenvolvimentos nesta matéria, em torno da outorga do grau de doutor pelas instituições de ensino superior politécnico virá resolver a questão. O tema parece pertinente para futura investigação, em relação com a agenda do PB.

REFERÊNCIAS

- AA.VV. (2006). *The Role of Knowledge in the Construction and Regulation of Health and Education Policy in Europe: Convergences and specificities among nations and sectors* — KNOWandPOL. Obtido em https://cordis.europa.eu/project/rcn/8_6459_en.html
- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação*. Porto: Edições ASA.
- Alves, M.G. & Lopes, P. (2015). *Ensino Superior em Portugal: Retrato sociográfico*. Lisboa: SNESUP. Obtido em: http://www.snesup.pt/htmls/_dllds/relatorio-retrato-sociografico-af.pdf.
- Amaral, A. (ed.) (2003). *Avaliação, revisão e consolidação do ensino superior*. Coimbra: CIPES/FUP.
- Amaral, A. (2009, January). *Recent trends in European Higher Education*. Paper presented at the International Symposium Reforms and Consequences in Higher Education, Tokyo. Obtido em <http://www.a3es.pt/sites/default/files/9.%20Tokyo%20seminar.pdf>
- Amaral, A. & Magalhães A. (2004). Epidemiology and the Bologna Saga. *Higher Education*, 48, 79–100.
- Amaral, A. & Magalhães, A. (2007). Market Competition, Public Good and Institutional Governance: Analyses of Portugal's Experience. *Higher Education Management and Policy*, 19(1), 63-76.
- Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. & Maassen, P. (eds). (2009). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research Higher Education Dynamics*. Dordrecht: Springer.
- Amaral, A. & Veiga, A. (2012). The European higher education area: Various perspectives on the complexities of a multi-level governance system. *Educação, Sociedade & Culturas*, 36, 25-48.
- Amaral, A., Veiga, A., & Rosa, M. J. (2007). *Inquérito às instituições de ensino superior sobre adequação de cursos no âmbito do processo de Bolonha*. Lisboa: Ministério da Ciência e do Ensino Superior.
- Antunes, F. (2005). Reconfigurações do Estado e da educação: novas instituições e processos educativos. *Revista Lusófona de Educação*, 5(5), 37-62.
- Antunes, F. (2006a). Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorfoses. *European Educational Research Journal*, 5(1), 38-55.
- Antunes, F. (2006b). Governação e espaço europeu de educação: Regulação da educação e visões para o projecto 'europa'. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 63-93.

- Antunes, F. (2007). O Espaço Europeu de Ensino Superior para uma Nova Ordem Educacional? *ETD – Educação Temática Digital*, 9, 1-28.
- Antunes, F. (2008). *A nova ordem educacional: espaço europeu de educação e aprendizagem ao longo da vida: actores, processos, instituições: subsídios para debate*. Coimbra: Edições Almedina.
- Antunes, F. (2016). Europeização e educação de adultos: apontamentos. *Laplage em Revista (Sorocaba)*, 2(1), 22-35.
- Aquino, S. (2013). *O projeto PmatE e a aprendizagem da Matemática no Ensino Superior* (Tese de doutoramento). Obtido em <http://ria.ua.pt/handle/10773/10439>
- Azevedo, S. F. (2002, Junho). *Notas para reflexão sobre o tema Bolonha – oportunidade imperdível para a reforma do sistema do ensino superior*. Comunicação apresentada no XIV Congresso, Coimbra, Portugal. Obtido em https://www.deb.uminho.pt/eqedu/downloads/SFA_Bolonha_OE_Jun02_NUMERADA.pdf
- Babbie, E. (2001). *The practice of social research* (9th ed.). Belmont: Wadsworth/Thomson Learning.
- Ball, S. (1994). *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Barblan, A. (2001). Academic co-operation and mobility in Europe: how it was, how it should be [Special issue]. *Higher Education in Europe*, 1-32. doi: 10.1080/0379772022000003206
- Barbosa, J. N. (2003). Prefácio. In J.F. Gomes (Coord.). *Reflectir Bolonha: Reformar o Ensino Superior* (p. 5). Porto: Universidade do Porto.
- Barroso, J. (2006). A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. O. Barroso (Ed.), *A regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Actores* (pp. 9-39). Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação da FPCE da UL.
- Barroso, J. (2009). Apresentação. Dossier Conhecimento e Política. *Educ. Soc.*, 30(109), 951-957.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação / Temas e Problemas*, 12 e 13, 13-25.
- Barroso, J. (2014). Prefácio. In L. M. Carvalho, *A Construção de Conhecimento sobre Políticas Públicas de Educação em Portugal: Um estudo descritivo e interpretativo de Teses de Doutoramento realizada na área científica da Educação, em universidades portuguesas (2000-2012)* (pp. 5-11). Obtido em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/>

10451/11597/1/A%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20Conhecimento.pdf

- Barroso, J., Carvalho, L. M., Fontoura, L.M. & Afonso N. (2007). As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, 4, 5-20.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1967). *The sociology construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Harmondsworth: Penguin.
- Bogdan, R., & Biklen, S. K. (1982). *Qualitative research for education: An introduction to theory and methods*. Boston: Allyn and Bacon.
- Bologna Follow-up Group (2005a). *From Berlin to Bergen, General Report of the Bologna Follow-up Group to the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2005_Bergen/37/9/2005_Bergen_BFUG_Report_577379.pdf
- Bologna Follow-up Group (2005b). *Bologna process stocktaking report*. Obtido em http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/WG_Stocktaking/96/1/BPStocktaking9May2005_578961.pdf
- Bologna Follow Up Group (2007). *Bergen to London 2007, Secretariat Report on the Bologna Work Programme 2005-2007*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2007_London/09/3/2007_London_BFUG-Secretariat_Report_581093.pdf
- Bologna Follow-up Group. (2007). *Bologna process stocktaking report London 2007*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/WG_Stocktaking/16/7/Stocktaking_report2007_581167.pdf
- Bologna Follow Up Group (2009). *Work Plan 2009–2012. Approved at the BFUG meeting in Brussels on 30 November 2009*. Obtido em http://www.aic.lv/bologna/2010/Bologna_work_plan_2009-2012.pdf
- Bologna Follow Up Group (2009). *From London to Leuven/Louvain-la-Neuve. Report on the Work Programme of the Bologna Follow-up Group 2007-2009*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/20090326-27-Prague/61/4/BFUG_CZ_16_6_draft_secretariat_report_594614.pdf
- Bologna Follow-up Group. (2009). *Bologna process stocktaking report 2009*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2009_Leuven_Louvain-la-Neuve/94/7/Stocktaking_report_2009_FINAL_594947.pdf
- Bologna Follow-up Group. (2012). *Transparency Tools across the European Higher Education Area*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2012_Bucharest/28/7/brosura_v1_v12_vp_120419_text_607287.pdf

- Boussaguet, L. (2001). *L'Etat et la pédophilie en France dans les années 1990. La genèse de la loi du 17 juin 1998*. Paris: Institut d'Études Politiques.
- Boussaguet, L. (2004). Forums. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet. *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 226-232). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Boussaguet, L. & Muller, P. (2005). L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques. *Politiques et management public*, 23(3), 41-59.
- Bowe, R., Ball, S., & Gold, A. (1992). *Reforming Education and Changing Schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge.
- Brito, E. (2012). *As Implicações do Processo de Bolonha na Formação de Professores: um estudo nas Escolas Superiores de Educação em Portugal* (Tese de doutoramento). Obtido em <https://ubibliorum.ubi.pt/bitstream/10400.6/2593/2/TESE%20Elisabete%20Brito.pdf>
- Brøgger, K. (2016). The rule of mimetic desire in higher education: governing through naming, shaming and faming. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 72-91. doi: 10.1080/01425692.2015.1096191
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and fishmen of St. Brieuc Bay. In J. Law (ed.). *Power, Action and Belief: A new sociology of knowledge* (pp. 196-233). London: Routledge & Kegan Paul.
- Capano, G. & Piattoni S. (2011). From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon 'script' in European higher education policy. *Journal of European Public Policy*, 18, 584 – 606.
- Carvalho, L. M. (2007). Acerca do papel do conhecimento nas políticas públicas de educação: inquirindo instâncias e actores de mediação. *Revista Contemporânea de Educação*, 2(4), 1-15.
- Carvalho, L. M. (2011). O PISA como dispositivo de conhecimento e política. In L. M. Carvalho (coord.). *O Espelho do Perito* (pp. 11-40). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L. M. (2013). Mútua vigilância organizada. *Educação Temas e Problemas*, 12 e 13, 61-74.
- Carvalho, L. M. (2014). *A construção de conhecimento sobre políticas públicas em Portugal*. Obtido em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/11597/1/A%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20Conhecimento.pdf>

- Carvalho, L. M. (2015, Maio/Agosto). As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos. *Currículo sem Fronteiras*, 15(2), 314-333.
- Castells, M. (1998). *End of Millennium: The Information Age: Economy, Society, and Culture, Volume III*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Castells, M. (2005). A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação Política. In M. Castells, & G. Cardoso. *A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Ação Política* (pp. 17-30). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Charlier, J. E. (2009). Faire du processus de Bologne un objet d'analyse. *Éducation et Sociétés*, 24(2), 109-125.
- Charlier, J. E. & Croché, S. (2007). The Bologna Process: The Outcome of Competition Between Europe and the United States and a Stimulus to This Competition. *European Education*, 39(4), 10–26.
- Charlier, J. E. & Croché, S. (2017). Higher education: from “unclear technologies” to human resources management techniques. In R. Normand & J-L. Derouet (eds). *A European politics of education: perspectives from sociology, policy studies and politics* (pp. 104-121). London and New York: Routledge.
- CHEPS, INCHER & ECOTEC (2010). *The Bologna Process Independent Assessment. The First Decade of Working on the European Higher Education Area*. Obtido em http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2010_Budapest_Vienna/65/0/IndependentAssessment_1_DetailedRept_598650.pdf
- Cippitani, R. & Gatt, S. (2009). Legal Developments and Problems of the Bologna Process within the European Higher Education Area and European Integration. *Higher Education in Europe*, 34(3-4), 385-397.
- CNAVES (1999). *Avaliação do ensino superior: seminário interno*. Lisboa: CNAVES.
- CNAVES (2000). *Avaliação global do ensino superior: 1º seminário nacional*. Lisboa: CNAVES.
- CNE (1995). *A Educação em Portugal no Horizonte dos Anos 2000: Actas do Seminário realizado em 2 e 3 de Novembro de 1992 na Fundação Calouste Gulbenkian*. Lisboa: CNE.
- CNE (1999). *Autonomia das Instituições de Ensino Superior: Actas do Seminário realizado em 14 de Junho de 1999*. Lisboa: CNE.
- CNE (2002). *Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior – O caso português*. Lisboa: CNE.

- CNE (2003). *Formas de Governo no Ensino Superior*. Lisboa: CNE.
- CNE (2005). *Relato da 79ª reunião plenária aprovado na reunião de 24-FEV-2005*. Obtido em: <http://www.cnedu.pt/pt/atividades/relatos/plenario/35-cne/atividades/plenario/396-79o-reuniao-plenaria>
- CNE (2007). *Audições públicas no debate nacional sobre educação*. Lisboa: CNE.
- CNE (2008). *Políticas de Ensino Superior: Quatro temas em debate*. Lisboa: CNE.
- CNE (2009). *O processo de Bolonha e seus desenvolvimentos*. Lisboa: CNE.
- Cohen, L. & Manion, L. (1989). *Research Methods in Education* (3rd edition). London: Routledge.
- Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2007). *Research Methods in Education* (6th edition). London: Routledge.
- Comissão das Comunidades Europeias (1991). *Memorando sobre o Ensino Superior*. Bruxelas: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (1995). *Ensinar e Aprender: Rumo à Sociedade Cognitiva*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2000). *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*. Obtido em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000033001-000034000/000033814.pdf>
- Comissão de Educação e Ciência, Assembleia da República. (2009). *Relatório do Ensino Superior*. Lisboa: Assembleia da República.
- Comissão Europeia (1995). *Vademecum Socrates*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (1997). *Por uma Europa do Conhecimento*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Commission of the European Communities (2001). *2001 Innovation Scoreboard*. Obtido em: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/pdf/library/innovation_scoreboard.pdf
- Commission of the European Communities (2006). *Delivering on the modernization agenda for universities: Education, research and innovation*. Obtido em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:en:PDF>
- Commaille, J. (2000). *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*. Paris: PUF.
- Commaille, J. (2004). Sociologie de l'action publique. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravient (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 413-21). Paris: Presse de la

Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Commaille, J. (2007). La construction d'une sociologie spécialisée. Le savoir sociologique et la sociologie juridique de Jean Carbonnier. *L'Année Sociologique*, 2(57), 275-299.

Conselho. (1998). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 2004/C 104/01, 30.4.2004, 1-19. Obtido em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail//publication/59381b9f-3a72-4bca-9b8f-1f9029644152/language-en>

Conselho da Europa (1953). *European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities*. Obtido em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006457b>

Conselho da Europa (1954). *European Cultural Convention*. Obtido em: <https://rm.coe.int/168006457e>

Conselho da Europa (1956). *Convention européenne sur l'équivalence des périodes d'études Universitaires*. Obtido em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006458f>

Conselho da Europa (1959). *Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires*. Obtido em: <https://rm.coe.int/1680065727>

Conselho da Europa (1964). *Protocole additionnel à la Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires*. Obtido em: <https://rm.coe.int/168006ff64>

Conselho da Europa (1990). *Convention européenne sur l'équivalence générale des périodes d'études universitaires*. Obtido em: <https://rm.coe.int/168007b3db>

Conselho da Europa (1997). *Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne*. Obtido em: <https://rm.coe.int/168007f2de>

Conselho da Europa (2001). *Quadro europeu comum de referência para as línguas: Aprendizagem, ensino, avaliação*. Lisboa: Edições ASA.

Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (2005). *A Universidade Pública Portuguesa. Reflexão para uma Política de Desenvolvimento*. Obtido em http://www.uc.pt/ge3s/cont/texto_reflexao_univ_publ_portuguesas_crup.pdf

Corbett, A. (2009). Process, Persistence and Pragmatism: Reconstructing the Creation of the European University Institute and the Erasmus Programme, 1955–1989. In A. Amaral, G. Neave, C. Musselin & P. Maassen (eds). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research Higher Education Dynamics*. Dordrecht: Springer.

Corbett, A. (2011). Ping Pong: competing leadership for reform in EU higher education

- 1998–2006. *European Journal of Education*, 46(1), 36-53.
- Crespo, V. (2003). *Ganhar Bolonha, ganhar o futuro: o ensino superior no espaço europeu*. Lisboa: Gradiva.
- Croché, S. (2006). Qui pilote le processus de Bologne? *Éducation et Sociétés*, 18(2), 203-217.
- Croché, S. (2008). How and Why the European Commission Has Acquired the Right to Vote in a Europeanization Process in a Field of National Competency. *European Education*, 40(1), 8–19.
- Croché, S. (2009a). Évolution d'un projet d'Europe sans Bruxelles: le cas du processus de Bologne. *Éducation et Sociétés*, 24(2), 11-27.
- Croché, S. (2009b). Bologna network: a new sociopolitical area in higher education. *Globalisation, Societies and Education*, 7(4), 489–503.
- Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996). Travels of ideas. In B. Czarniawska & G. Sévon, *Translating Organizational Change* (pp. 13-48). Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, B. & Sévon, G. (eds) (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, B. & Sévon, G. (2005). *Global ideas. How ideas, objects and practices travel in the global economy*. Malmo: Liber.
- Dale, R. (2000). Globalization and Education: Demonstrating a 'Common World Educational Culture' or Locating a 'Globally Structured Educational Agenda'?, *Educational Theory*, 50(4), 427-448.
- Dale, R. (2008). Changing Meanings of “the Europe of Knowledge” and “Modernizing the University,” from Bologna to the “New Lisbon”. *European Education*, 39(4), 27–42.
- Dale, R. (2009). Studying globalisation and europeanisation in education: Lisbon, the open method of coordination and beyond. In R. Dale & S. Robertson (Eds). *Globalisation and europeanisation in education* (pp. 121-140). Oxford: Symposium books.
- Dale, R. (2010). *Constructing Universities' Responses to Europe's Lisbon Agenda: the Roles of the European Commission in Creating the Europe of Knowledge* (research paper). London: Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies.
- Dale, R. & Derouet, J-L. (dir) (2012). The Europeanisation of education policies. *Globalisation, Societies and Education*, 10(4), 150.
- Decreto n.º 717/75, de 20 de dezembro.
- Decreto do Presidente da República n.º 12/2000, de 30 de Março.
- Decreto-Lei n.º 205/2002, de 7 de outubro.

- Delvaux, B. (2007). Public action, or studying complexity. In B. Delvaux & E. Mangez, *Literature reviews. Know&Pol. Literature reviews on knowledge and policy* (pp. 60-87). Obtido em: http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Know_Pol_literature_review.pdf.
- Delvaux, B. (2009). Qual é o papel do conhecimento na acção pública? *Educ. Soc.*, 30(109), 959-985. Obtido em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a03.pdf>
- Despacho nº 10 543/2005 (2.ª série), de 11 de maio
- Despacho nº 10 724/2006 (2.ª série), de 15 de maio
- Dimaggio, P. J. & Powell. W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Djelic, M-L & Sahlin-Andersson (eds) (2006). *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: CUP.
- Doh, P. S. (2008). Global Integration Policies Versus Institutional Dynamics of Higher Education. *European Education*, 40(1), 78–96.
- Drelants, H. & Maroy, C. (2007). A Survey of Public Action. In B. Delvaux & E. Mangez, *Literature reviews. Know&Pol. Literature reviews on knowledge and policy* (pp. 1-26). Obtido em: http://www.knowandpol.eu/fileadmin/KaP/content/Scientific_reports/Literature_review/Know_Pol_literature_review.pdf.
- European Commission (1993). *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century: White Paper*. Obtido em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0d563bc1-f17e-48ab-bb2a-9dd9a31d5004/language-en>
- European Commission (1995). *White Paper on Education and Training - Teaching and Learning - Towards the Learning Society*. Obtido em: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com95_590_en.pdf
- European Commission (2000). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a European Research Area*. Obtido em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0006&from=EN>
- European Commission (2001). *Communication from the Commission. Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*. Obtido em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0678:FIN:EN:PDF>
- European Commission (2003). *Communication from the Commission to the Council and the*

- Europe and Parliament. Researchers in the European research area, one profession, multiple careers.* Obtido em: https://cdn1.euraxess.org/sites/default/files/policy_library/careercommunication_en.pdf
- European Commission (2003). *Communication from the Commission. The role of the universities in the Europe of knowledge.* Obtido em: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11067_en.htm
- European Commission (2005), *Mobilising the Brainpower of Europe: Enabling Universities to Make Their Full Contribution to the Lisbon Strategy.* Obtido em: http://aei.pitt.edu/42884/1/com2005_0152.pdf
- European Commission (2009). *ECTS Users' Guide.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Council (2000). *Conselho Europeu extraordinário de Lisboa (Março de 2000): para uma Europa da inovação e do conhecimento.* Obtido em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10241&from=HR>
- European Council (2002). *Presidency Conclusions. Barcelona European Council 15 and 16 March 2002.* Obtido em: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf
- European Council (2003). *Presidency Conclusions. Brussels European Council 20 and 21 March 2003.* Obtido em: <http://www.consillium.europa.eu/media/20858/75136.pdf>
- European Council (2005). *Presidency Conclusions. Brussels European Council 22 and 23 March 2005.* Obtido em: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2005-03-23_council_presidency_conclusions_en.pdf
- European University Association (2003). *Graz Declaration 2003: Forward from Berlin: the Role of the Universities.* Obtido em: http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/COM_PUB_Graz_publication_final.1069326105539.pdf
- European University Association (2005). *Strong universities for a strong Europe Glasgow Declaration.* Obtido em: http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Glasgow_Declaration.1114612714258.pdf
- Faure, A., Pollet, G. & Warin, P. (1995). Avant-propos. In A. Faure, G. Pollet & P. Warin, (Ed.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques* (pp. 9-11). Paris: L'Harmattan.
- Fejes, A. (2005). The Bologna process — Governing higher education in Europe through standardization. In T. Halvorsen & A. Nyhagen (Eds), *The Bologna Process and the*

- Shaping of the Future of Knowledge Societies* (pp. 219– 231). Bergen: University of Bergen.
- Fejes, A. (2008). European Citizens under Construction: The Bologna process analysed from a governmentality perspective. *Educational Philosophy & Theory*, 40(4), 515-530. doi:10.1111/j.1469-5812.2007.00362.x
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fonseca, M. & Encarnação, S. (2012). *O Sistema de Ensino Superior em Mapas e em Números*. Obtido em: http://www.a3es.pt/sites/default/files/R4_MAPAS&Nos.pdf
- Foucault, M. (1991). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fouilleux, E. (1997). Changement de politique publique dans l'Union européenne: la politique agricole commune entre permanences et innovations. *Politiques et management public*, 15(1), 117-137. Obtido em: https://www.persee.fr/doc/pom_ap_0758-1726_1997_num_15_1_2136
- Fouilleux, E. (2000). Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune. *Revue française de science politique*, 50(2), 277-306.
- Fouilleux, E. (2003). *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Fouilleux, E. (2011). Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 19(1), 88-125.
- Freeman, R. & Maybin, J. (2011). Documents, practices and policy. *Evidence & Policy*, 7(2), 155-170.
- Froment, E. (2003). The European Higher Education Area: A New Framework for the Development of Higher Education. *Higher Education in Europe*, 28(1), 27-31.
- Garben, S. (2010). The Bologna Process and the Lisbon Strategy: commercialisation of higher education through the back door? *CYELP*, 6, 209-230.
- Gaston, P. (2013). A Troubled Adolescence: What the fifteenth birthday of the Bologna Process Means for Liberal Education. *Liberal Education*, 99(4), 30-37.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures: selected essays*. London: Fontana.
- Gomes, J. F. (coord.) (2003). *Bolonha: reformar o ensino superior*. Porto: Universidade do Porto/MCES.
- Gornitzka, A. (2006). *The Open Method of Coordination as practice - A watershed in European education policy?* (Working Paper No 16). Obtido em: <https://www.>

sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/
2006/wp06_16.html

- Gornitzka, A. (2007). The Lisbon process: A supranational policy perspective – institutionalizing the open method of coordination. In P. Maassen & J. P. Olsen (Eds.), *University dynamics and European integration* (pp. 155–180). Dordrecht: Springer.
- Gornitzka, A. (2010). Bologna in Context: a horizontal perspective on the dynamics of governance sites for a Europe of Knowledge. *European Journal of Education*, 45(4), 535-548.
- Governo de Portugal (2002). *Programa do XV Governo Constitucional*. Obtido em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf>
- Grek, S. (2008). From symbols to numbers: the shifting technologies of education governance in Europe. *European Educational Research Journal*, 7(2), 208-218.
- Grek, S. (2014). OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of ‘policy mobilization’. *Critical Policy Studies*, 8(3), 266-281. doi: 10.1080/19460171.2013.862503
- Habti, D. (2010). The Bologna Process and the Economic Impacts of Research and Development within the Context of Europeanization: the case of Finland. *European Educational Research Journal*, 9(1), 92-104.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-298.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie Politique: L'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Haug, G., Kirstein, J. & Knudsen, I. (1999). *Trends in Learning Structures in Higher Education*. (Project Report). Obtido em: http://www.eua.be/Libraries/higher-education/offdoc_bp_trend_i-1068715136182.pdf?sfvrsn=0
- Heinze, T. & Knill, C. (2008). Analysing the differential impact of the Bologna Process: Theoretical considerations on national conditions for international policy convergence. *Higher Education*, 56, 493-510.
- Hesse-Biber, S. & Leavy, P. (2011). *The practice of qualitative research*. Los Angeles: Sage.
- Huisman, J. & Wende, M. van der (2004). The EU and Bologna: are supra- and international initiatives threatening domestic agendas? *European Journal of Education*, 39(3), 349-357.
- Huisman, J., Stensaker, B. & Kehm, B. (2009). Bologna, Quo Vadis? In B. Kehm, J.

- Huisman, & B. Stensaker (eds), *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Targe* (pp. xiii-xx). Rotterdam: Sense Publishers.
- Jobert, B. (1992). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42(2), 219-234.
- Jobert, B. (Ed) (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris: L'Harmattan.
- Jobert, B. (2004). Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'État en action. *Pôle Sud*, 21(2), 43-54.
- Jobert, B. & Muller, P. (1987). *L'état en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Karseth, B. & Solbrekke, D. (2010). Qualifications Frameworks: the avenue towards the convergence of European higher education? *European Journal of Education*, 45(4), 563-576
- Keeling, R. (2006). The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education*, 41, 203–223.
- Kehm, B. (2010). The Future of the Bologna Process — The Bologna Process of the Future. *European Journal of Education*, 45(4), 529–534.
- Kehm, B., Huisman, J. & Stensaker, B. (eds) (2009). *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Kupfer, A. (2008) Diminished states? National power in European education policy. *British Journal of Educational Studies*, 56(3), 286-303. doi: 10.1111/j.1467-8527.2008.00406.x
- Landri, P. (2017). Standards and standardisation in European politics of education. In R. Normand & Derouet, J-L. (eds), *A European politics of education: perspectives from sociology, policy studies and politics* (pp. 13-30). London: Routledge.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004). L'action publique saisie par ses instruments. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les Instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1–21.
- Latour, B. (1986). The powers of association. In J. Law (ed), *Power, action and belief*.

- London: Routledge.
- Latour, B. (1987). *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Lawn, M. (2002). Borderless Education: Imagining a European Education Space in a Time of Brands and Networks. In A. Nóvoa & M. Lawn (Eds.), *Fabricating Europe* (pp. 19-34). London: Kluwer Academic Publishers.
- Lawn, M. (2006). Soft Governance and the Learning Spaces of Europe. *Comparative European Politics*, 4(2-3), pp. 272-288.
- Lawn, M. (2011). Standardizing the European education policy space. *European Educational Research Journal*, 10(2), pp. 259-272.
- Lawn, M. & Grek, S. (2012). *Europeanizing Education*. Oxford: Symposium Books.
- Lawn, M. & Normand, R. (2015). Introduction. In M. Lawn & R. Normand (eds), *Shaping of European Education: Interdisciplinary Approaches* (pp. 1-12). Abingdon: Routledge.
- Lawn, M. & Nóvoa, A. (2005) (eds). *L'Europe Réinventée: regards critiques sur l'espace européen de l'éducation*. Paris: L'Harmattan.
- Lažetić, P. (2010). Managing the Bologna Process at the European Level: institution and actor dynamics. *European Journal of Education*, 45(4), 549-562.
- Le Galès, P. (2004). Gouvernance. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravient (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 242-250). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lei n.º 26/2000, de 23 de Agosto.
- Lima, J. Á. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. *Revista Portuguesa de Educação*, 20(2), 151-181.
- Lima, L. (1997). O paradigma da educação contábil. Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 4, 43-59.
- Lima, L. (2010). A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na “sociedade da aprendizagem”. *Revista Lusófona de Educação*, 15, 41-54.
- Lima, L., Azevedo, M.L.N. & Catani, A.M. (2008). O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a “universidade nova”. *Avaliação*, 13(1), 7-36.
- Lima, L. & Guimarães, P. (2011). *European Strategies in Lifelong Learning: A Critical*

- Introduction*. Obtido em: <http://dx.doi.org/10.3224/86649444>.
- Lingard, B., Rawolle, S. & Taylor, S. (2005). Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu. *Journal of Education Policy*, 20(6), 759–77.
- Litjens, J. (2005). The Europeanisation of Higher Education in the Netherlands. *European Educational Research Journal*, 4(3), 208-218.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2006). The logic of appropriateness. In M. Moran, M. Rein, and R. E. Goodin (ed), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Martens, K., Balzer, C., Sackmann, R. & Weymann, A. (2004). *Comparing Governance of International Organisations – The EU, the OECD and Educational Policy* (TranState Working Papers 7). Obtido em: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssor-109800>
- Martins, G. O. (1999). Sessão de Abertura. In CNAVES, *Avaliação do ensino superior: seminário interno* (pp. 13-19). Lisboa: CNAVES.
- Martins, L. (2012). *Web 2.0 e a Competência Comunicativa em Língua Inglesa* (Tese de doutoramento). Obtido em: <http://hdl.handle.net/10773/10455>
- Massardier, G. (2003). *Politiques et Action Publiques*. Paris: Armand Colin.
- Meyer, J. (1996). Otherhood: The promulgation and transmission of ideas in the modern organizational environment. In B. Czarniawska & G. Sevón (eds), *Translating Organizational Change* (pp. 241-252). Berlin: Walter de Gruyter.
- Ministério da Ciência e do Ensino Superior (2004). *Plano de Ação do Processo de Bolonha*. Lisboa: Ministério da Ciência e do Ensino Superior.
- Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (2004a). *Reforma do Sistema do Ensino Superior: orientação para a harmonização de estruturas de formação*. Lisboa: Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior.
- Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (2004b). *Enquadramento da missão dos Coordenadores da implementação do Processo de Bolonha, por área do conhecimento*. Lisboa: Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior.
- Ministério da Educação e Ciência (s/d). *Alunos inscritos no ensino superior por subsistema de ensino*. Obtido em: http://www.conf-quadros.pt/pdf/623_alunos_inscritos_ensino_superior.pdf
- Ministers of Education (1974). *Resolution of the Ministers of Education meeting within the Council of 6 June 1974 on co-operation in the field of education*. Obtido em <https://eur->

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41974 X0820

Ministers of Education (1976). *Resolution of the Council and of the Ministers of Education meeting within the Council of 13 December 1976 concerning measures to be taken to improve the preparation of young people for work and to facilitate their transition from education to working life*. Obtido em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41976X1230>

Ministers responsible for Higher Education (1998). *Sorbonne Joint Declaration. Joint Declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998_Sorbonne/61/2/1998_Sorbonne_Declaration_English_552612.pdf

Ministers responsible for Higher Education (1999). *The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint Declaration of the European Ministers of Education*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/02/8/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf

Ministers responsible for Higher Education (2001). *Towards a European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of the European Ministers in Charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2001_Prague/44/2/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf

Ministers responsible for Higher Education (2003). *Realising the European Higher Education Area. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/4/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf

Ministers responsible for Higher Education (2005). *The European Higher Education Area - Achieving the Goals Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2005_Bergen/52/0/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf

Ministers responsible for Higher Education (2007). *London Communiqué. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2007_London/69/7/2007_London_Communique_English_588697.pdf

Ministers responsible for Higher Education (2009). *The Bologna Process 2020 - The*

- European Higher Education Area in the new decad. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009.* Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2009_Leuven_Louvain-la-Neuve/06/1/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf
- Ministers responsible for Higher Education (2010). *Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area. March 12, 2010.* Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2010_Budapest_Vienna/64/0/Budapest-Vienna_Declaration_598640.pdf
- Ministry of Science and Research of Austria and Ministry of Educational and Culture of Hungary (Eds.) (2009). *Bachelor Bologna Master and Doctoral Programmes* [Brochure]. Berlin, Germany: Dr. Josef Raabe Verlags GmbH.
- Ministry of Science, Technology and Higher Education (2003). *Portugal. National report on the implementation of the bologna Process (August 2003).* Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Portugal/41/7/National_Report_Portugal_2003_576417.PDF
- Ministry of Science, Technology and Higher Education (2005). *National Reports 2004-2005 – Portugal.* Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Portugal/91/3/National_Report_Portugal_2005_571913.pdf
- Ministry of Science, Technology and Higher Education (2007). *National Report from Portugal: 2005-2007.* Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Portugal/91/6/National_Report_Portugal_2007_571916.pdf
- Ministry of Science, Technology and Higher Education (2009). *National Reports: 2007-2009 – Portugal.* Obtido em: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Portugal/91/8/National_Report_Portugal_2009_571918.pdf
- Morais, A. (2013). *O Processo de Bolonha e a Avaliação das Aprendizagens: Um estudo de práticas em Mudança* (Tese de doutoramento). Obtido em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/28770>
- Moutsios, S. (2013). The de-Europeanization of the university under the Bologna Process. *Thesis Eleven*, 119(1), 22-46. doi:10.1177/0725513613512198.
- Muller, P. (1990). *Les Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In A. Faure, G. Pollet & P. Warin, (Eds.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques* (pp. 153-179). Paris: L'Harmattan.

- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-207.
- Muller, P. (2004). L'état en action revisité. *Pôle Sud*, 21(2), 31-42.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitives. *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187.
- Muller, P. & Ravinet, P. (2008). Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du Processus de Bologne. *Revue international de politique comparée*, 15(4), 653-665.
- Muller, P. & Surel Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Neave, G. (2005, May). *On snowballs, slopes and the process of Bologna: Some testy reflections on the advance of higher education in Europe*. Comunicação apresentada em ARENA – Centre for European Studies, Oslo. Obtido em: https://www.researchgate.net/publication/242087932_On_snowballs_slopes_and_the_process_of_Bologna_Some_testy_reflections_on_the_advance_of_higher_education_in_Europe
- Neave, G. & Amaral, A. (2008). On Process, Progress, Success and Methodology or the Unfolding of the Bologna Process as it Appears to Two Reasonably Benign Observers. *Higher Education Quarterly*, 62(1/2), 40–62.
- Neave, G. & Maassen, P. (2007). The Bologna process: an intergovernmental policy perspective. In P. Maassen & J. P. Olsen (Eds.), *University Dynamics and European Integration* (pp. 3-22). Dordrecht: Springer.
- Neave, G. & Veiga, A. (2013). The Bologna Process: inception, 'take up' and familiarity. *Higher Education*, 66(1), 59-77. doi:10.1007/s10734-012-9590-8
- Neves, F. S. (2005). *Quem tem medo da “Declaração de Bolonha”? a “Declaração de Bolonha” e o ensino superior em Portugal*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Nokkala, T. (2005). Knowledge society / knowledge economy discourse in internationalisation of higher education — A case study in governmentality. In T. Halvorsen & A. Nyhagen (Eds), *The Bologna Process and the Shaping of the Future of Knowledge Societies* (pp. 94–117). Bergen: University of Bergen.
- Nóvoa, A. (2002) *Ways of thinking about education in Europe*. In A. Nóvoa & M. Lawn (Eds.), *Fabricating Europe* (pp. 131-155). London: Kluwer Academic Publishers.
- Nóvoa, A. (2005). Les états de la politique dans l'espace européen de l'éducation. In Lawn, M. & Nóvoa, A. (Coord.), *L'Europe réinventée: Regards critiques sur l'Espace Européen de l'Éducation* (pp. 197-224). Paris: L'Harmattan.
- Nóvoa, A. (2013). The Blindness of Europe: New Fabrications in the European Educational

- Space. *SISYPHUS, journal of education*, 1(1), 104-123.
- Nóvoa, A. & Lawn, M. (2002). *Fabricating Europe*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Nyborg, P. (2014). *The roots of the European University Association*. Obtido em: http://www.eua.be/Libraries/eua-documents/Before_EUA.pdf?sfvrsn=0
- OCDE (2006). *Reviews of National Policies for Education. Tertiary Education in Portugal*. Obtido em: http://www.mctes.pt/docs/ficheiros/OCDE_124_paginas_pdf , 2006
- Organisation des Nations Unies (1979). *Convention sur la reconnaissance des études et des diplômes relatifs à l'enseignement supérieur dans les Etats de la région Europe 1979*. Obtido em: http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=13516&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Palfreyman, D. (2008). The legal impact of Bologna implementation: exploring criticisms and critiques of the Bologna process. *Education and the Law*, 20(3), 249-257.
- Palier, B. & Sured Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32.
- Pechar, H. (2007). “The Bologna Process” A European Response to Global Competition in Higher Education. *Canadian Journal of Higher Education /Revue canadienne d'enseignement supérieur*, 37(3), 109-125.
- Pedrosa, J. (2004, Junho). *O Processo de Bolonha – uma Oportunidade para o Ensino Superior*. Comunicação apresentada nas Jornadas de Bolonha, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Pedrosa, J. & Queiró, J. F. (2005). *Governar a Universidade Portuguesa – Missão, Organização, Funcionamento e Autonomia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Peters, G. (1999). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. London: Continuum.
- Portaria n.º 30/2008, de 10 de janeiro.
- Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho.
- Powell, W. (2007). *The New Institutionalism*. In S. Clegg & J. R. Bayley (Eds.), *The International Encyclopedia of Organization Studies*. London: Thousand Oaks: Sage Publishers.
- Puhakka, A., Rautopuro, J. & Tuominen, V. (2010). Employability and Finnish University Graduates. *European Educational Research Journal*, 9(1), 45-55.
- Pusztai, G. & Szabó, P. C. (2008). The Bologna Process as a Trojan Horse Restructuring Higher Education in Hungary. *European Education*, 40(2), 85–103.

- Radaelli, C. M. (1999). Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions. *Journal of Common Market Studies*, 37(4), 661-82.
- Ramos, M. C. (2001). *Os Processos de Autonomia e descentralização à Luz das Teorias de Regulação Social: O caso das políticas públicas de educação em Portugal* (Tese de Doutoramento). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências e de Tecnologia.
- Ravinet, P. (2004). Fenêtre d’opportunité. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 217-225). Paris, France: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Ravinet, P. (2008). From Voluntary Participation to Monitored Coordination: why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bologna Process. *European Journal of Education*, 43(3), 353-367.
- Ravinet, P. (2009). Comment le processus de Bologne a-t-il commencé? La formulation de la vision de l’ Espace Européen de l’ Enseignement Supérieur en 1998. *Éducation et Sociétés*, 24, 29-44.
- Reckwitz, A. (2002). Toward a theory of social practices: a development in culturalist theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5, 243-263.
- Recomendação do Conselho. (1998). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 98/561/EC, 1998-09-24, 56-59. Obtido em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9ee49649-dc73-446d-9e39-cce2d6d231ce/language-en>
- Resolução do Conselho. (1974). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, N-º C 98/1, 20.8.1974, 173. Obtido em: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0820\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0820(01)&from=PT)
- Resolução do Conselho e dos Ministros da Educação, Reunidos no Seio do Conselho. (1976). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, N-º C 38/1, 19.2.1976, 73-77. Obtido em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41976X0219&from=EN>
- Reynaud, J-D. (2003). Régulation de contrôle, regulation autonome, regulation conjoint. In G. Terresac, *La théorie de la regulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 103-113). Paris: Éditions La Découverte.
- Reynolds, J. & Saunders, M. (1987). Teacher responses to curriculum policy: beyond the ‘delivery’ metaphor. In: J. Calderhead (Ed) *Exploring Teachers’ Thinking*. London: Cassell Educational Limited.
- Robertson, S. L. (2009). O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado,

- mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado? *Revista Brasileira de Educação*, 14(42), 407-422.
- Robertson, S. L. (2010). The EU, 'regulatory state regionalism' and new modes of higher education governance. *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 23-37.
- Robinson, W. (2001). Social theory and globalisation: The rise of a transnational state. *Theory and Society*, 30, 157-200.
- Rodin, S. (2009). Higher Education Reform in Search of Bologna. *Politicka Misao: Croatian Political Science Review*, 46(5), 21-38.
- Rodrigues, M. J. (2005). A Agenda de Lisboa em Portugal e na Europa. In M. Castells, & G. Cardoso, *A Sociedade em Rede- Do Conhecimento à Ação Política* (pp. 393-418). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Saarinen, T. (2005). 'Quality' in the Bologna Process: from 'competitive edge' to quality assurance techniques. *European Journal of Education*, 40(2), 189-204.
- Saarinen, T. (2008). Whose quality? Social actors in the interface of transnational and national higher education policy. *Discourse: Studies in Cultural Politics of Education*, 29(2), 179-193.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework. Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5, 98-130.
- Sabatier, P. & Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*. 50(2), 209-234.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder: Westview Press.
- Sahlin, K. & Wedlin, L. (2008). Circulating ideas: Imitation, Translation and editing. In R. Greenwood, C. Oliver & R. Suddaby (eds), *The Sage Handbook of organisational institutionalism* (pp. 218-242). London: Sage.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by editing success: The construction of organizational fields. In B. Czarniawska & G. Sevón (eds), *Translating organizational change* (pp. 69-93). New York: Walter de Gruyter.

- Sahlin-Andersson, K. & Sévon, G. (2003). Imitation and Identification as Performatives. In B. Czarniawska & G. Sevón (eds). *The Norther Lights – Organization Theory in Scandinavia* (pp. 249-265). Malmo: Liber.
- Saint-Martin, D. (2004). Expertise. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 209-216). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Santos, S. (org.) (2006). *Self-Evaluation Report - Review of the Quality Assurance and Accreditation Policies and Practices in the Portuguese Higher Education*. Lisboa: CNAVES, FUP, ADISPOR, APESP.
- Santos, S. M. (2002). As consequências profundas da Declaração de Bolonha. In A. S. Pouzada, L. S. Almeida & R. M. Vasconcelos (eds.), *Contextos e Dinâmicas da Vida Académica* (pp. 69-78). Guimarães: Universidade do Minho.
- Santos, S. M. (2011). *Análise comparativa dos processos europeus para a avaliação e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade*. Lisboa: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.
- Saunders, M. (2006). The presence of evaluation theory and practice in educational and social development: toward an inclusive approach. *London Review of Education*, 4, 197–215.
- Scott, W. R. (2003). *Institutions and organizations* (2nd ed.). London: Sage.
- Seixas, A. M. (2001). Políticas educativas para o ensino superior: A globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (eds.). *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “Educação” da Crise*. Porto: Edições Afrontamento.
- Seixas, A. M. (2003). *Políticas educativas e ensino superior em Portugal: a inevitável presença do Estado*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Simão, J. V., Santos, S. M. & Costa, A. A. (2003). *Ensino superior: uma visão para a próxima década*. Parede: Principia.
- Simão, J. V., Santos, S. M. & Costa, A. A. (2005) *Ambição para a Excelência. A Oportunidade de Bolonha*. Lisboa: Gradiva.
- Sin, C. (2012a). *Loose policy and local adaptation: a comparative study of masters degrees in the context of the Bologna Process* (Tese de Doutoramento). Lancaster: Lancaster University.
- Sin, C. (2012b). Academic Understandings of and Responses to Bologna: a three-country perspective. *European Journal of Education*, 47(3), 392-404.

- Sin, C. (2014a). The policy object: a different perspective on policy enactment in higher education. *Higher Education*, 68(3), 435-448. doi:10.1007/s10734-014-9721-5
- Sin, C. (2014b). Lost in translation: The meaning of learning outcomes across national and institutional policy contexts. *Studies in Higher Education*, 39(10), 1823-1837. doi:10.1080/03075079.2013.806463
- Sin, C. & Neave, G. (2016). Employability deconstructed: perceptions of Bologna stakeholders. *Studies in Higher Education*, 41(8), 1447-1462. doi: 10.1080/03075079.2014.977859
- Sin, C. & Saunders, M. (2014). Selective acquiescence, creative commitment and strategic conformity: situated national policy responses to Bologna. *European Journal Of Education*, 49(4), 529-542. doi:10.1111/ejed.12072
- Soares, L. (2003). Parecer. In Amaral, A (ed.), *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior* (pp. 466-477). Matosinhos: CIPES/FUP
- Sousa, I. (2011). *Processo de Bolonha e Mudanças na Educação Superior: Um Estudo o Ensino Superior Politécnico Português* (Tese de doutoramento). Obtido em: <http://hdl.handle.net/10437/3324>
- Soysal, Y. (2002). Locating European Identity in Education. In A. Nóvoa & M. Lawn (Eds.), *Fabricating Europe: The Formation of an Education* (pp. 55-66). London: Kluwer Academic Publishers.
- Steiner-Khamsi, G. (2002). Re-Territorializing Educational Import: Explorations into the Politics of Educational Borrowing. In A. Novoa & M. Lawn, (Eds), *Fabricating Europe: The Formation of an Education Space* (pp. 69-86). London: Kluwer Academic Publishers.
- Steiner-Khamsi, G. (2012). Understanding Policy Borrowing and Lending: Building Comparative Policy Studies. In G. Steiner-Khamsi & F. Waldow (eds) *Policy Borrowing and Lending. World Yearbook of Education 2012* (pp. 3-18). London: Routledge.
- Suárez, I. C., & Suárez, L. V. (2006). The Bologna Process: Impact on Interdisciplinarity and Possibilities for Women's Studies. *Nordic Journal Of Women's Studies*, 14(2), 103-114. doi:10.1080/08038740601022759
- Surel, Y. (2000a). L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 50(2), 235-254.
- Surel, Y. (2000b). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7(4), 495-512.

- Surel, Y. (2004). Approches cognitives. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 78-86). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Sursock, A. & Smidt, H. (2010). *Trends 2010: A decade of change in European Higher Education*. Brussels: European University Association.
- Teelken, C. & Wihlborg, M. (2010). Reflecting on the Bologna Outcome Space: some pitfalls to avoid? Exploring Universities in Sweden and the Netherlands. *European Educational Research Journal*, 9(1), 105-115.
- Teichler, U. (2004). The changing debate on internationalisation of higher education. *Higher Education*, 48(1), 5-26.
- Teichler, U. (2009). Internationalisation of higher education: European experiences. *Asia Pacific Education Review*, 10(1), 93-106.
- Terrillon-Mackay, L. (2001). *Ten years of cultural co-operation in europe 1989-1999: an outside view*. Strasbourg: CDCC.
- Terry, L.S. (2008). The Bologna Process and its impact in Europe: it's so much more than degree changes. *Vanderbiljournal of Transnational Law*, 41(107), 107-228.
- The Magna Charta Universitatum* (1988). Obtido em: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum>
- Therborn, G. (2002). Space and Learning. In A. Nóvoa & M. Lawn (Eds.), *Fabricating Europe: The Formation of an Education Space* (pp. 15-18). London: Kluwer Academic Publishers.
- Thoenig, J.C. (1997). Política pública e acción pública. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 19-37.
- Thoenig, J.C. (1998). Politiques publiques et action publique. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 5(2), 295-314.
- Tomusk, V. (2006). Melancholy and Power, Knowledge and Propaganda: Discussing the Contribution of The Bologna Process to Higher Education Research. In *Revista Española de Educación Comparada*, 12, 145-169.
- Tomusk, V. (2008). The Bologna Process and the Enlightenment Project: A Bird's Eye View from the Bottom of the Slope. *European Education*, 40(2), 9-28.
- Tomusk, V. (2011). The Garbage of the Garbage: The Second-Level Sub-Optimal Policy Process in European Higher Education. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs* [Hors-série], 3, 21-41.
- Treaty on European Union* (1992). Obtido em: [https://europa.eu/european-](https://europa.eu/european-union)

union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

- Tuschling, A. & Engemann, C. (2006). From education to lifelong learning: The emerging regime of learning in the European Union. *Educational Philosophy and Theory*, 38(4), 451-469
- Ursin, J., Zamorski, B., Stiwnne, E. E., Teelken, C. & Wihlborg, M. (2010). The Bologna Process: help or hindrance to the development of European higher education? *European Educational Research Journal*, 9(1), 29-31.
- Veiga, A. (2010). *Bologna and the institutionalisation of European Higher Education Area* (Tese de doutoramento). Obtido em: https://sigarra.up.pt/fpceup/en/pub_general.pub_view?pi_pub_base_id=31111
- Veiga, A. (2012). Bologna 2010. The Moment of Truth? *European Journal of Education*, 47(3), 378-391.
- Veiga, A. & Amaral, A. (2006). The Open Method of Coordination and the implementation of the Bologna Process. *Tertiary Education Management*, 12, 283-295.
- Veiga, A. & Amaral, A. (2009). Survey on the implementation of the Bologna process. *High Educ*, 57, 57–69.
- Veiga, A. & Amaral, A. (2012). Soft law and the implementation problems of the Bologna Process. *Educação, Sociedade e Culturas* 36, 121-140.
- Veiga, A., Amaral, A. & Mendes, A. (2008). Implementing Bologna in Southern European countries: Comparative analysis of some research findings. *Education for Chemical Engineers*, 3, e47–e56.
- Vögtle, E. M. (2010). *Beyond Bologna. The Bologna Process as a Global Template for Higher Education Reform Efforts* (Working Paper). Obtido em: <https://pdfs.semanticscholar.org/5eae/acee214981f55041e364bcbb576c6f33854f.pdf>
- Vögtle, E. M., Knill, C. & Dobbins, M. (2010). To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the Bologna-process on domestic higher education policies. *Higher Education*, 61, 77-94.
- Vögtle, E. M. & Martens, K. (2014). The Bologna Process as a template for transnational policy coordination. *Policy Studies*, 35(3), 246-263. doi:10.1080/01442872.2013.875147
- Wächter, B. (2004). The Bologna Process: developments and prospects. *European Journal of Education*, 39(3), 265-273.
- Waeraas, A. & Nielsen, J. A. (2015). *Translation Theory “Translated”: Three Perspectives on Translation in Organizational Research*. Norwegian University of Life Sciences,

- School of Economics and Business* (Working Paper). Obtido em: <https://doi.org/10.1111/ijmr.12092>
- Warin, P. (1995). Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social. In A. Faure, G. Pollet & P. Warin, (Ed.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques* (pp. 85-101). Paris: L'Harmattan.
- Watson, P. (2009). Regional themes and global means in supra-national higher education policy. *High Educ*, 58, 419–438.
- Wedlin, L. & Sahlin, K. (2017). The imitation and translation of management ideas. In Greenwood, R., Oliver, C., Lawrence, T.B. & Meyer, R.E. (pp.102-127). *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE Publications.
- Witte, J. (2006). *Change of degrees and degrees of change: comparing adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process* (Tese de doutoramento). Obtido em: <https://www.utwente.nl/en/bms/cheps/education/phd-page/cheps-alumni-and-their-theses/2006wittedissertation.pdf>
- Yağci, Y. (2010). A Different View of the Bologna Process: the case of Turkey. *European Journal of Education*, 45(4), 588-600. doi:10.1111/j.1465-3435.2010.01456.x
- Zgaga, P. (2003). *Bologna Process between Prague and Berlin* (Report). Berlin: Follow-up Group of the Bologna Process.
- Zgaga, P. (2013, Abril). *European higher education reforms 1998–2013: Bologna in 'teen' age*. Comunicação apresentada na Faculdade de Educação da Universidade de Ljubljana.
- Zito, A., Radaelli, C. M. & Jordan, A. (2003). Introduction to the Symposium on 'New Policy Instruments in the European Union'. *Public Administration*, 81(3), 509–511.

FONTES

- Amaral, A. (2004). Managerialismo e Governação das Instituições do Ensino Superior em Portugal. In Conselho Nacional de Educação, *Formas de governo no ensino superior* (pp. 119-121). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Amaral, A. (2005a, 10 de janeiro). Bolonha tem "muito mais" a ver com questões económicas do que académicas. *Público*. Obtido em <http://www.publico.pt/sociedade/jornal/bolonha-tem-muito-mais--a-ver-com-questoes-economicas-do-que-academicas-1082>

- Amaral, A. (2005b). As diversas agendas de Bolonha [Diapositivos de PowerPoint]. Obtido em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/albertoamaral.pdf>.
- Amaral, A. (2006). Bolonha, competitividade europeia e Portugal. *Janus OnLine*, 2006. Obtido em: http://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006_2_1_8.html
- Amaral, A. (2009). Consequências de Bolonha no Processo de Acreditação [Diapositivos de PowerPoint]. Obtido em: http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/456879BE-3E49-43AE-92A6-F54EEB2F677C/3598/AAmaral_Bolonha_Coimbra_2009.pdf
- Amaral, A. (2008). Introdução: A Reforma do Ensino Superior em Portugal. In *Políticas de Ensino Superior: Quatro Temas em Debate* (pp.17-37). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Azevedo, S.F. (2002, 27-29 de junho). Notas para Reflexão sobre o Tema Bolonha – Oportunidade Imperdível para a Reforma do Sistema do Ensino Superior. XIV Congresso da Ordem dos Engenheiros, Coimbra. Obtido em: http://www.deb.uminho.pt/eqedu/downloads/SFA_Bolonha_OE_Jun02_NUMERADA.pdf
- Azevedo, S.F. (2003). Parecer. In A. Amaral (ed.), *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior* (pp. 315-329). Matosinhos: CIPES/FUP.
- Azevedo, S.F. (2004, 13 de novembro). *Os novos paradigmas de formação no espaço do ensino superior e as actividades profissionais*. Comunicação apresentada no Fórum organizado pelo Conselho Nacional das Profissões Liberais em Coimbra.
- Azevedo, S.F. (2008, 20 de maio). *O Processo de Bolonha em Portugal – Já mudámos? Estamos a mudar? Ou está tudo na mesma?*. Comunicação apresentada na Audição do Conselho Nacional de Educação.
- Azevedo, S.F. (2008, 27 de junho). *O Processo de Bolonha em Portugal – dimensão essencial no esforço nacional de convergência europeia*. Comunicação apresentada no Seminário “O Processo d Bolonha em Portugal – Presente e Futuro”, Torre do Tombo, Lisboa.
- Azevedo, S.F. (2008, junho). O Processo de Bolonha – Perguntas e Respostas sobre 2 anos de legislação. *Interface Universidades*, 11. Obtido em <http://www.algebrica.pt/Arquivo/Newsletters/universidades/11/index.htm>
- CCISP (s/d). *Parecer do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) sobre o documento proveniente da Secretaria de Estado do Ensino Superior relativos ao "Processo de Bolonha: Sistema de Graus do Ensino Superior*. Lisboa: CCISP.

- CCISP. *Parecer sobre o “Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida” da Comissão das Comunidades Europeias* (s/d). Lisboa: CCISP.
- CCISP. *Parecer sobre a validação e creditação de formação e experiência no ensino superior: documento de princípios* (s/d). Lisboa: CCISP.
- CCISP (2002). *Parecer sobre o projecto de diploma legal sobre sistemas de unidades de créditos curriculares no ensino superior*. Lisboa: CCISP.
- CCISP (2003). *Parecer sobre o documento de orientação “Um ensino superior de qualidade – avaliação e consolidação da legislação do ensino superior” (versão preliminar)*. Lisboa: CCISP.
- CCISP (2003). Parecer. In A. Amaral (ed.), *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior*. Matosinhos: CIPES/FUP.
- CCISP (2005). *Princípios de Orientação Estratégica para o Ensino Superior*. Lisboa: CCISP.
- CCISP (2005). *Documento de orientação estratégica para o ensino superior*. Lisboa: CCISP.
- CCISP (2006). *Duração dos ciclos nos cursos de ensino superior politécnico: Recomendação do CCISP*. Lisboa: CCISP.
- CCISP (2006). *Parecer sobre o anteprojecto de decreto-lei relativo às condições especiais de acesso e ingresso no ensino superior*. Lisboa: CCISP.
- CCISP (2006). *Parecer sobre o projecto de decreto-lei que visa regular os cursos de especialização tecnológica*. Lisboa: CCISP.
- CCISP (2006). *Parecer sobre o anteprojecto de decreto-lei sobre “graus académicos e diplomas do ensino superior”*. Lisboa: CCISP.
- CCISP (2007). *Parecer relativo à Proposta de Lei nº 148/X (que visa aprovar o regime jurídico das instituições de ensino superior) e ao Projeto de Lei nº 271/X (Lei da autonomia e de gestão das instituições de ensino superior)*. Obtido em: www.ccisp.pt/Pareceres/RIES.pdf.
- CCISP (2009). Parecer na especialidade do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) relativo ao projecto de decreto-lei que procede à alteração do estatuto da carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico, aprovado pelo Decreto-Lei nº 185/81, de 01 de julho (ECPDESP). Obtido em: <http://www.ccisp.pt/doc/pt/Pareceres/revisaoecpdesp>
- CNAVES. Parecer n.º 1/2002, 14 de Março de 2002.
- CNAVES. Parecer n.º 9/2002, 29 de Outubro de 2002.
- CNAVES. Parecer n.º 11/2002, 4 de Novembro de 2002.

CNAVES. Parecer n.º 5/2004, 31 Maio 2004

CNAVES. Parecer n.º 1/2005, 24 de Março de 2005

CNAVES. Parecer n.º 3/2006, 22 de Março de 2006

CNE. Parecer n.º 3/2001, 14 de Julho de 2001

CNE. Parecer n.º 2/2002, 21 de Março de 2002

CNE. Parecer n.º 4/2002, 22 de Março de 2002

CNE. Parecer n.º 5/2003, 5 de Agosto de 2003

CNE. Parecer n.º 7/2003, 5 de Agosto de 2003

CNE. Parecer n.º 9/2003, 13 de Dezembro de 2003

CNE. Parecer n.º 2/2004, 18 de Fevereiro de 2004

CNE. Parecer n.º 6/2004, 25 de Agosto de 2004

CNE. Parecer n.º 4/2005, 21 de Junho de 2005

CNE. Parecer n.º 2/2007, 11 de Julho de 2007

CNE. Parecer n.º 3/2007, 12 de Julho de 2007

CNE. Parecer n.º 4/2007, 19 de Julho de 2007

CNE. Parecer n.º 5/2007, 13 de Agosto de 2007

CNE. Parecer n.º 6/2007, 28 de Setembro de 2007

CNE. Parecer n.º 7/2008, 21 de Novembro de 2008

CRUP. (2001). *Posição sobre a Declaração de Bolonha*. Obtido em: http://www.uc.pt/ge3s/cont/posicao_crup_bolonha_2001.pdf

CRUP (2003). *Parecer de 13 de maio sobre o documento de orientação do Ministério da Ciência e do Ensino Superior “Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior”*. Lisboa: CRUP.

CRUP – Comissão Especializada para a Educação e Formação Inicial, Pós-Graduada e Permanente (2004). *O Processo de Bolonha e a Natureza e Estrutura de Formação*. Lisboa: CRUP.

CRUP (2005). *A Universidade Pública Portuguesa - Reflexão Para Uma Política de Desenvolvimento*. Obtido em: http://www.uc.pt/ge3s/cont/texto_reflexao_univ_publ_portuguesas_crup.pdf

CRUP (2005). *Ensino Superior: Ordenamento da Oferta Educativa*. Obtido em http://www.snesup.pt/htmls/_dlds/ordenamento_oferta_educativa2.pdf

CRUP (2005). *Novo enquadramento legal do ensino superior: Carta de Princípios*. Obtido em: http://www3.uma.pt/jcmarques/docs/carta_principiosCRUP.pdf

CRUP (2005). *Parecer sobre a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo*. Lisboa: CRUP.

Decreto-Lei nº 10/2005, de 6 de janeiro

Decreto-Lei nº 42/2005, de 22 de fevereiro

Decreto-Lei nº 205/2002, de 7 de outubro

Decreto-Lei nº 64/2006, de 21 de março

Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de março

Decreto-Lei nº 88/2006, de 23 de maio

Decreto-Lei nº 309-A/2007, de 7 de setembro

Decreto-Lei nº 341/2007, de 12 de outubro

Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro

Decreto-Lei nº 396/2007, de 31 de dezembro

Decreto-Lei nº 107/2008, de 25 de Junho

Decreto-Lei nº 205/2009, de 31 de agosto

Decreto-Lei nº 206/2009, de 31 de agosto

Decreto-Lei nº 207/2009, de 31 de agosto

Decreto-Lei nº 230/2009, de 14 de setembro

Despacho nº 484/2006 (2.ª série), de 9 de janeiro

Gago, J.M. (2003, 18 de setembro). *O futuro do ensino superior em Portugal: ameaças, desafios, oportunidades e propostas*. Comunicação apresentada nas Jornadas de Bolonha na Universidade de Aveiro.

Gago, J.M. (2007, 13 de fevereiro). *Orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal*. Discurso proferido no Conselho Nacional de Educação.

Gago, J.M. (2009). Abertura. In Conselho Nacional de Educação, *Bolonha e os seus desenvolvimentos* (pp.21-27). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Gomes, J.F. (2002, maio). O Processo de Bolonha e a Reforma do Ensino Superior em Portugal. *Boletim da Universidade do Porto*, X (35), 55-60

Gomes, J.F. (2003) Parecer. In A. Amaral (ed.), *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior* (pp. 293-308). Matosinhos: CIPES/FUP.

Gomes, J.F. (2003). Seminário IV. Impacto da construção da área europeia de ensino superior em Portugal. In J.F. Gomes (Coord.) (2003), *Reflectir Bolonha: Reformar o Ensino Superior* (pp. 29-33). Porto: Universidade do Porto.

- Grilo, E.M. (2005). Prefácio. In J. Pedrosa. & J.F. Queiró, *Governar a Universidade Portuguesa: missão, organização, funcionamento e autonomia* (pp. vii-xiv) Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Grilo, E.M. (2007). Audição Pública – 20 de Setembro de 2006. In Conselho Nacional de Educação, *Audições Públicas no Debate Nacional Sobre Educação* (pp.111-119). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Grilo, E.M. (2009). O Processo de Bolonha: Origens e Implicações para o Ensino. In Conselho Nacional de Educação, *Bolonha e os seus desenvolvimentos* (pp.31-44). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Lei nº 1/2003, de 6 de janeiro
- Lei nº 37/2003, de 22 de agosto
- Lei nº 49/2005, de 30 de agosto
- Lei nº 38/2007, de 16 de agosto
- Lei nº 62/2007, de 10 de setembro
- Lourtie, P. (2000, 24-25 de novembro). *The issue of credit accumulation and transfer systems and the Bologna Declaration*. Comunicação apresentada no seminário internacional “Sistemas de acumulação e transferências de créditos”, Presidência da UE, Leiria. *Politécnica*, 4, 42-44, Obtido em: www.ipleiria.pt/wp-content/uploads/2015/10/14369_Politecnia_4.pdf
- Lourtie, P. (2002). A Declaração de Bolonha. *Revista de Humanidades e Tecnologias: Dossier Línguas e Culturas*, 5 (6/7/8), 326-332, Obtido em: <http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/2519/1222.pdf?sequence=1>
- Lourtie, P. (2004). O Processo de definição do quadro de qualificações europeu. In Conselho Nacional de Educação, *As Bases da Educação*. (pp. 171-181). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Lourtie, P. (2006, outubro). Bolonha e os “Antiguinhos”. *Antiguiinho*, 23, 12.
- Lourtie, P. (2007). Novos públicos e novas oportunidades de certificação no ensino superior. In Conselho Nacional de Educação, *Aprendizagem ao Longo da Vida no Debate Nacional sobre Educação* (pp.105-114). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Lourtie, P. (2009). Quadro Europeu de Qualificações e acesso às profissões. In Conselho Nacional de Educação, *Bolonha e os seus desenvolvimentos* (pp.115-125). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Lourtie, P. (2001). *Furthering the Bologna Process: Report to the Ministers of Education of the signatory countries*. Prague: Follow-up group of the Bologna Process.

- Lynce, P. (2003a, 12 de junho). Intervenção de Encerramento In J.F. Gomes (Coord.) (2003). *Reflectir Bolonha: Reformar o Ensino Superior* (pp. 7-9). Porto: Universidade do Porto.
- Lynce, P. (2003b). Prefácio. In Simão *et al.* (2003). *Ensino superior: uma visão para a próxima década*. Lisboa: Gradiva, pp 11-20.
- Lynce, P. (2003b). Prefácio. In A. Amaral, *Avaliação, revisão e consolidação do ensino superior*. Coimbra: CIPES/FUP.
- Ministério da Ciência e do Ensino Superior (2003, 22 de abril). *Um ensino superior de qualidade: avaliação, revisão e consolidação da legislação do Ensino Superior. Documento de orientação*. Lisboa: MCES.
- Ministério da Ciência e do Ensino Superior (2004, 14 de maio). *Apresentação do Plano de Ação do Processo de Bolonha ao Conselho Consultivo do Ensino Superior*. Lisboa: MCES.
- Ministério da Ciência e do Ensino Superior (2004, 17 de setembro). *Reforma do sistema do ensino superior: Orientação para harmonização de estruturas de formação*. Lisboa: MCES.
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2006). *Tertiary Education in Portugal: background report*. Obtido em: <http://www.oecd.org/portugal/39710472.pdf>
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2006). *Um compromisso com a ciência para o futuro de Portugal: vencer o atraso científico e tecnológico*. Obtido em: http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/MCTES_compromisso_com_a_ciencia.pdf
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2007, outubro). Intervenção de Abertura. In Conferência da Presidência Portuguesa da União Europeia: *O Futuro da Ciência e da Tecnologia na Europa*. Obtido em: <https://ec.europa.eu/research/conferences/2007/fst/presentations/day8/morning/opening/1-mariano-gago/mariano-gago.pdf>.
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2009, março). *FHEQ–Portugal: The Framework for Higher Education Qualifications in Portugal*. Lisboa: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2011). *Reforma e modernização do ensino superior em Portugal, 2005-2011: Síntese de ações de política e principais resultados*. Lisboa: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2011, maio). Quadro Nacional de Qualificações do Ensino Superior – relatório preparado pelo Ministério da Ciência e

- Tecnologia e do Ensino Superior. In Relatório de Referenciação do Quadro Nacional de Qualificações ao Quadro Europeu de Qualificações. May 2011. Disponível online: https://www.dges.gov.pt/sites/default/files/relatorio_referenciacao_qnq_qeq.pdf
- Ministério de Educação, Secretaria de Estado do Ensino Superior (2001). *A Declaração de Bolonha e o sistema de graus do ensino superior - Bases para uma discussão*. Obtido em: http://www.snesup.pt/htmls/_dlds/declaracaodebolonha.pdf
- Moreira, A. (2004) A gestão por objectivos. In Conselho Nacional de Educação, *Formas de governo no ensino superior* (pp. 119-121). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Moreira, A. (2006). Bolonha: sem pressa, sem perda de tempo. *Cadernos BAD*, 1, 6-9. Obtido em <http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/viewFile/797/796>
- Moreira, A. (2006, 16 de janeiro). *A autonomia do sistema português* [Post de blog]. Obtido em <http://bolonha.uma.pt/?p=114>
- Moreira, A. (2006, 18 de janeiro). *A internacionalização do ensino superior* [Post de blog]. Obtido em <http://bolonha.uma.pt/?p=117>
- Pedrosa, J. (2004, 16 de junho). Comunicação apresentada nas Jornadas de Bolonha na Universidade de Aveiro.
- Pedrosa, J. (2009). Abertura. In Conselho Nacional de Educação, *Bolonha e os seus desenvolvimentos* (pp.15-19). Lisboa: Conselho Nacional de Educação
- Pedrosa, J. e Queiró, J. F. (2005) *Governar a Universidade Portuguesa: missão, organização, funcionamento e autonomia* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Portaria nº 401/2007, de 5 de abril
- Portaria nº 30/2008, de 10 de janeiro
- Portaria nº 782/2009, de 23 de julho
- Santos, S.M. (2002). As consequências profundas da Declaração de Bolonha. In A. S. Pouzada, L. S. Almeida e R. M. Vasconcelos (eds.), *Contextos e Dinâmicas da Vida Académica* (pp. 69-78). Guimarães: Universidade do Minho
- Santos, S.M. (2002, maio). Declaração de Bolonha – o caso português. *Boletim da Universidade do Porto*, X (35), 51-54
- Santos, S.M. (2004). Respostas do sistema de ensino superior face aos objectivos intermédios do Comunicado de Berlim. In Conselho Nacional de Educação, *As Bases da Educação*. (pp. 151-167). Lisboa: Conselho Nacional de Educação
- Santos, S.M. (2008). Qualidade e Acreditação no Ensino Superior: Modelos e Tendências Actuais. In Conselho Nacional de Educação, *Políticas de Ensino Superior: Quatro*

- Temas em Debate* (pp.355-360). Obtido em: <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/750-politicas-de-ensino-superior-quatro-temas-em-debate>
- Simão, J.V. (2007). Audição Pública – 4 de Janeiro de 2007. In Conselho Nacional de Educação, *Audições Públicas no Debate Nacional Sobre Educação* (pp.233-243). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Simão, J.V., Santos, S.M. & Costa, A.A. (2003) *Ensino superior: uma visão para a próxima década*. Lisboa: Gradiva.
- Simão, J.V., Santos, S.M., & Costa, A.A. (2005). *Ambição para a excelência: a oportunidade de Bolonha*. Lisboa: Gradiva
- Soares, L. (2003) Parecer. In A. Amaral (ed.), *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior* (pp. 466-477). Matosinhos: CIPES/FUP.